

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Lügde 2024/2025*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lügde	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Strukturelle Situation der Stadt Lügde	8
0.2.1 Strukturen	8
0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen	9
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	13
0.5 Prüfungsmethodik	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.3 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle	17
0.8 Anlage 2: Interkommunale Zusammenarbeit	22
0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse	23
<b>1. Finanzen</b>	<b>29</b>
1.1 Managementübersicht	29
1.2 Aufbau des Teilberichtes	30
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	30
1.4 Haushaltssituation	31
1.4.1 Haushaltsstatus	32
1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse	34
1.4.3 Eigenkapital	38
1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen	41
1.5 Haushaltssteuerung	45
1.5.1 Ermächtigungsübertragungen	45
1.5.2 Kredit- und Anlagement	47
1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	52
<b>2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>	<b>58</b>
2.1 Managementübersicht	58
2.2 Aufbau des Teilberichtes	59

2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	59
2.4	Zahlungsabwicklung	60
2.4.1	Aufwendungen	60
2.4.2	Einzahlungen	62
2.4.3	Prozessbetrachtungen	67
2.5	Vollstreckung	71
2.5.1	Aufwendungen	72
2.5.2	Vollstreckungsforderungen	73
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	78
<b>3.</b>	<b>Gremienarbeit</b>	<b>80</b>
3.1	Managementübersicht	80
3.2	Aufbau des Teilberichtes	81
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	81
3.4	Profil Gremienarbeit	81
3.4.1	Örtliche Gremienstrukturen	83
3.4.2	Sitzungsmanagement	86
3.5	Aufwendungen Gremienarbeit	88
3.5.1	Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder	88
3.5.2	Aufwendungen	91
3.5.3	Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder	95
3.6	Digitalisierung der Gremienarbeit	100
3.6.1	Durchführung digitale und hybride Gremienarbeit	100
3.6.2	Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW	103
3.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	105
<b>4.</b>	<b>Personal, Organisation und Informationstechnik</b>	<b>107</b>
4.1	Managementübersicht	107
4.2	Aufbau des Teilberichtes	108
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	108
4.4	Zielausrichtung und Handlungsrahmen	109
4.5	Personalressourcen	114
4.5.1	Personalquoten	114
4.5.2	Stellenbesetzung	117
4.5.3	Altersstruktur	118
4.5.4	Querschnittsaufgaben	119
4.6	Organisation von Arbeitsabläufen	119
4.6.1	Personalmanagement	121
4.6.2	IT-Management	123
4.7	Digitalisierungsniveau	125
4.8	Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten	129
4.9	Anlage: Ergänzende Tabelle	132

<b>5.</b>	<b>Friedhofswesen</b>	<b>134</b>
5.1	Managementübersicht	134
5.2	Aufbau des Teilberichtes	135
5.3	Inhalte, Ziele und Methodik	135
5.4	Örtliche Strukturen	136
5.5	Friedhofsmanagement	137
5.5.1	Organisation	138
5.5.2	Steuerung	138
5.5.3	Digitalisierung	139
5.6	Gebühren	140
5.6.1	Kostendeckung	140
5.6.2	Trauerhallen	143
5.7	Friedhofsflächen	144
5.7.1	Einflussfaktoren	144
5.7.2	Aufteilung der Friedhofsflächen	147
5.7.3	Entwicklung der Bestattungsfläche	149
5.8	Grün- und Wegeflächen	150
5.8.1	Struktur der Grün- und Wegeflächen	150
5.8.2	Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen	150
5.9	Anlage: Ergänzende Tabelle	153
	<b>Kontakt</b>	<b>155</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lügde

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Lügde 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.

Verschiedene Krisen belasten seit einigen Jahren die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Bei der Stadt Lügde kann der Handlungsbedarf zur Verbesserung der **Haushaltssituation** aktuell noch als gering eingestuft werden. Dieses gilt insbesondere aufgrund der von 2018 bis einschließlich 2023 durchgängig erwirtschafteten Jahresüberschüsse, der hohen Eigenkapitalausstattung sowie den bisher durchschnittlichen Gesamtverbindlichkeiten. Verantwortlich für den Handlungsbedarf sind die nach dem Haushaltspflichtenplan 2025 bis 2028 kalkulierten deutlichen Defizite und geplanten Aufnahmen von Investitions- als auch Liquiditätskrediten. Nach den **Jahresabschlüssen** konnte Lügde Überschüsse zwischen 0,8 Mio. Euro und 3,8 Mio. Euro jährlich erzielen. Seit 2021 lagen diese jeweils über 3,0 Mio. Euro. In Summe aller Jahre sind es erhebliche 14,1 Mio. Euro. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass außerordentliche Erträge nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) von insgesamt 4,5 Mio. Euro diese Jahresergebnisse deutlich gestützt haben. Ende 2023 weist die Ausgleichsrücklage einen erheblichen Bestand von 16,0 Mio. Euro auf. Die Stadt plant von 2024 bis 2028 jährlich beachtliche Defizite. Auch unter Abzug des ab 2025 angesetzten globalen Minderaufwands sind es insgesamt 14,3 Mio. Euro und ein in dieser Größenordnung kritischer Eigenkapitalverzehr. Diese Plandefizite können insgesamt noch durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Sie wird dann jedoch Ende 2028 bis auf 1,7 Mio. Euro deutlich dezimiert sein. Die mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (3. NKF-WG) eingeführte Option von Verlustvorträgen nimmt die Stadt im Haushaltspflichtenplan 2025 nicht in Anspruch.

Mit den erwirtschafteten Jahresüberschüssen konnte das Eigenkapital erheblich aufgebaut werden. Bis Ende 2023 ermittelt sich auf Basis der Jahresabschlüsse ein Eigenkapitalzuwachs von 12,9 Mio. Euro. Zusammen mit den Jahresüberschuss 2018 sind 13,9 Mio. Euro. Die **Eigenkapitalausstattung** des Kernhaushaltes ist, analog zur letzten überörtlichen Prüfung, relativ hoch. Die maßgebliche Eigenkapitalquote 1 von Lügde ist in 2023 höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei der Eigenkapitalquote 2, die um die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert ist, zählt Lügde in 2023 ebenfalls zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Sollten die Haushaltplanungen ab 2024 weitgehend zutreffen,

wird durch die jährlichen Defizite ein erheblicher Eigenkapitalverzehr eintreten. In diesem Kontext sind die **Verbindlichkeiten** von Lügde zu nennen. Die Stadt besitzt keine Mehrheitsbeteiligungen und keine Sondervermögen. Somit stellen die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes zugleich die Gesamtverbindlichkeiten Konzern. Letztere liegen im interkommunalen Vergleich des Jahres 2023 geringfügig über dem Median. Damit ergibt sich für Lügde aktuell ein durchschnittliches und somit unauffälliges Resultat. Die Gesamtverbindlichkeiten von Lügde beziehungsweise die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes schwanken im Betrachtungszeitraum beachtlich zwischen 17,0 Mio. Euro und 28,7 Mio. Euro. Dieses resultiert maßgeblich aus den Veränderungen bei den erhaltenen Anzahlungen. Sie stiegen bis von 2,0 Mio. Euro auf 13,2 Mio. Euro in 2022. In 2023 wurden 10,2 Mio. Euro weitgehend und dabei überwiegend für das Schulzentrum investiv verwendet. In der Folge sind sie als Sonderposten für Zuwendungen passiviert worden und stärken damit gleichzeitig das Eigenkapital 2. Im Eckjahresvergleich ergibt sich eine nennenswerte Zunahme der Gesamtverbindlichkeiten um 9,3 Prozent. Für die nächsten Jahre ist im Kernhaushalt eine erhebliche Netto-Neuverschuldung bei den Investitions- und Liquiditätskrediten geplant. Bis einschließlich 2024 konnte Lügde mithilfe eigener liquider Mittel letztendlich auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten verzichten. Die Investitionskreditverbindlichkeiten sind im Eckjahresvergleich relativ konstant geblieben und betragen 14,0 Mio. Euro Ende 2023. In diesem Kontext ist das städtische Gebäude- und Infrastrukturvermögen zu sehen. In der letzten Prüfung konnte hier eine grundsätzlich zufriedenstellende bis gute Altersstruktur festgestellt werden. In der aktuellen Prüfung schreitet der Werteverzehr voran. Die Stadt hat bestehende Reinvestitionsbedarfe bei einzelnen Gebäudesegmenten im Fokus beziehungsweise in den laufenden Haushaltplanungen berücksichtigt.

Die Stadt Lügde überträgt im Kernhaushalt keine konsumtiven und auch keine investiven **Ermächtigungen** in die Folgejahre. Die Haushaltstransparenz und das Budgetrecht des Rates werden hierdurch gestärkt. Die Planansätze für investive Auszahlungen werden im Durchschnitt zu lediglich rund 50 Prozent in Anspruch genommen. Damit schmälert die anteilige Nichtumsetzung die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltplanung. Lügde hat keine verschriftlichten Festlegungen für das **Kredit- und Anlagemanagement**. Wir empfehlen, einen schriftlichen Handlungsrahmen zu schaffen, in dem strategische und operative Regelungen festgelegt sind. Dieses kann beispielsweise in Form einer Richtlinie oder einer Dienstanweisung erfolgen.

Im Bereich der **Zahlungsabwicklung** sind in Lügde die Aufwendungen je Einzahlung höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Dieses resultiert insbesondere aus einem größeren Personaleinsatz bei einer zugleich niedrigeren Anzahl an Einzahlungen. Die Stadt nutzt die Möglichkeit der SEPA-Lastschrift in einem sehr großen Umfang. Dennoch weist Lügde eine relativ hohe Anzahl an ungeklärten Ein- und Auszahlungen auf. Ziel sollte es sein, diese Anzahl deutlich zu reduzieren. Sobald eine Forderung oder Verbindlichkeit entsteht, sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unverzüglich die Sollstellung durch das jeweilige Fachgebiet erfolgen. In einer bestehenden Dienstanweisung hat die Stadt die wesentlichen Regelungen für das Forderungsmanagement fixiert. Die Forderungen werden gut strukturiert verfolgt. Eine Optimierung kann durch die Verkürzung der relativ langen Fälligkeitsfrist von 30 Tagen erreicht werden. In Lügde wird ein hoher Anteil an Forderungen gemahnt. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen ist hingegen unauffällig. Die Möglichkeiten des E-Payments werden bei der Stadt bereits genutzt. Dieses Angebot sollte weiter ausgebaut und die hierfür notwendigen Regelungen verschriftlicht werden. Bei der **Vollstreckung** schwanken in Lügde die Aufwendungen je Vollstreckungsforderung im Betrachtungszeitraum beachtlich. Die Aufwendungen sind maßgeblich

durch gestiegene, abgewickelte Vollstreckungsforderungen gesunken und seit 2022 interkommunal unterdurchschnittlich. In Lügde bewegen sich je Vollzeit-Stelle die erhaltenen neuen sowie die abgewickelten Vollstreckungsforderungen im Bereich des interkommunalen Medians. Sie sind somit unauffällig. Der aktuelle Bestand an Vollstreckungsforderungen ist unterdurchschnittlich.

Bei der **Gremienarbeit** haben sich in Lügde Politik und Verwaltung aktiv mit der Gremienstruktur auseinandergesetzt und zuletzt Veränderungen nach der Kommunalwahl 2020 vorgenommen. Bereits 2009 hatte die Stadt von der Option einer Verringerung der Mandatsträger Gebrauch gemacht. Die Anzahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft wurde damals von 32 um sechs auf 26 Ratsmitglieder verringert. Seitdem erfolgte keine weitere Reduzierung. Aktuell ist diese Anzahl mit 26 interkommunal unauffällig. Auffällig ist hingegen die hohe Anzahl an sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern sowie Ortsvorsteherinnen und Ortsvorstehern. In Lügde ist ein Sitzungsmanagement eingerichtet. Die Sitzungstermine bewegen sich im Betrachtungszeitraum jeweils im Bereich des interkommunalen Medians. Bei der Stadt Lügde entscheiden die politischen Gremien über den Zuschlag von Vergaben. Ein solches Beteiligungsverfahren ist aus Sicht der gpaNRW nicht erforderlich und sollte aus verschiedenen Gründen aufgegeben werden. Die einwohnerbezogenen **Aufwendungen der Gremienarbeit** zeigen für Lügde im interkommunalen Vergleich ein weit unterdurchschnittliches Niveau. Die Stadt gewährt die **Fraktionszuwendungen** bisher ausschließlich in Form eines Kopfbetrages je Mitglied. Dieses entspricht nicht der geltenden Rechtslage. Die Stadt Lügde sollte daher gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zusätzlich einen angemessenen, großenunabhängigen Sockelbetrag für die Fraktionen zahlen. Um im Bedarfsfall digitale oder hybride Gremiensitzungen durchführen zu können, sollte sich die Stadt mit den formalen Voraussetzungen und danach mit den technischen Voraussetzungen befassen.

In den Bereichen **Personal, Organisation und Informationstechnik** hat die Stadt Lügde die Kernthemen, wie Fachkräftemangel sowie die steigenden Anforderungen an die Digitalisierung und die IT-Sicherheit, im Fokus. Die Stadt stellt sich aktiv diesen Herausforderungen. In den Themen „Zielausrichtung und Handlungsrahmen“, „Organisation von Arbeitsabläufen“ sowie „Digitalisierungs niveau“ erzielt Lügde interkommunal überdurchschnittliche Erfüllungsgrade. Insgesamt bestehen für die Stadt dennoch bei allen drei Themen nennenswerte Optimierungspotenziale, dabei in einem unterschiedlichen Umfang. Dieses zeigen die Teilerfüllungsgrade bei den einzelnen Teilthemen. Positiv hervorzuheben ist in Lügde unter anderem die mittel- und langfristige **Personalplanung** mit einem facettenreichen Ausbildungs- und Fortbildungsangebot. Lügde steht wie viele Kommunen vor der generellen Herausforderung, die Handlungsfähigkeit mit dem vorhandenen und gleichzeitig älter werdenden Personal auch zukünftig zu sichern. Der Blick auf die Beschäftigten zeigt, dass die Stadt in den kommenden zehn Jahren mit einer geringeren altersbedingten Fluktuation konfrontiert wird als zahlreiche Vergleichskommunen. Dieses offenbart der interkommunal niedrigere Anteil der Mitarbeitenden über 55 Jahre. Erfreulich ist, dass die Stadt durch ihr Engagement bei der Aus- und Weiterbildung einen hohen Anteil von Mitarbeitenden unter 25 Jahren hat. Dieses trägt maßgeblich dazu bei, dass Lügde mit rund 43 Jahren das niedrigste Durchschnittsalter der bisher geprüften Vergleichskommunen aufweist. Auch um die Personalbedarfsplanung weiter zu verbessern, empfehlen wir, flächendeckend Stellenbeschreibungen, -bemessungen und -bewertungen anzufertigen. In diesem Kontext ist es hilfreich, alle zu erledigenden Aufgaben zu erfassen, zu priorisieren und weitere Qualitäts- und Leistungsstandards festzulegen.

Die Stadt Lügde zeigt beim **Prozessmanagement** auch mit dem Fokus Wissenstransfer ein im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliches Ergebnis. Zur Prozessanalyse und Prozessaufnahme wird ein Fachprogramm genutzt. Im Bereich des IT-Managements ist die Stadt beim Anforderungsmanagement und Lizenzmanagement bereits gut aufgestellt. Dagegen zeigen sich beim Projektmanagement und Störungsmanagement Optimierungspotenziale. Im Themenfeld Digital Governance hat die Stadt mit dem Dokumentenmanagementsystem (DMS) eine gute Basis für eine **digitale Verwaltung** geschaffen. Mit dem nun bevorstehenden flächendeckenden Einsatz und einem elektronischen Aktenplan wird eine Weiterentwicklung eintreten und das vorhandene Optimierungspotenzial reduziert. In diesem Kontext gilt es, die bei einzelnen, insbesondere externen Prozessen noch bestehenden Medienbrüche möglichst abzubauen.

Der **Wandel in der Bestattungskultur** stellt auch die Stadt Lügde im **Friedhofswesen** vor steigende Herausforderungen. Der Trend zu Urnenbestattungen ist ebenso in Lügde zu verzeichnen. Ab 2015 liegen die Zahlen über denen der Sargbestattungen. Diese Entwicklung trägt zu wachsenden Flächenüberhängen bei den sieben kommunalen Friedhöfen bei. Diese stehen in Konkurrenz zu einem kirchlichen und einem privaten Friedhof, welches auch an dem niedrigen kommunalen Bestattungsanteil erkennbar ist. Das städtische Angebot ist hinsichtlich der Anzahl und der Friedhofsfläche je Einwohner im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Der **Kostendeckungsgrad** im Friedhofswesen ist in Lügde in 2021 und 2022 mit 43 Prozent und 41 Prozent bei Weitem nicht auskömmlich. Er ist aktuell niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Für die beiden Vorjahre hat die Stadt keine validen Daten zu Verfügung stellen können. Im Jahr 2022 blieben, auch aufgrund hoher Sanierungskosten bei den Trauerhallen, rund 251.000 Euro ungedeckt. Im Vorjahr waren es etwa 182.000 Euro. Diese hohen Defizite wurde vom Kernhaushalt letztendlich mit anderen, allgemeinen Haushaltsmitteln ausgeglichen. Das zeigt einen offenkundigen Handlungsbedarf. Die Stadt sollte eine deutlich höhere, tendenziell vollständige Kostendeckung bei der nunmehr anstehenden Gebührenkalkulation anstreben. Der Kostendeckungsgrad der Trauerhallen fällt im aktuellen Vergleichsjahr 2022 aufgrund der umfangreichen Sanierungen mit elf Prozent sehr niedrig aus. Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der Trauerhallen liegt in Lügde in den betrachteten Jahren bei 106 Prozent. Der von der gpaNRW ermittelte Kostendeckungsgrad ist nicht gleichzusetzen mit dem nach § 6 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) ermittelten Kostendeckungsgrad. Die Stadt sollte analysieren, mit welchen Maßnahmen sie die Wirtschaftlichkeit des Betriebes und somit auch die Kostendeckung der sieben Trauerhallen langfristig sichern und stärken kann. Die Datenlage in Lügde zu den Friedhofsflächen und ebenso zu den Kosten für die Unterhaltung der **Grün- und Wegeflächen** ist nicht ausreichend. Damit fehlen der Stadt wichtige steuerungsrelevante Informationen für diesen Bereich. Wir empfehlen, die Datenlage deutlich zu verbessern. Hierdurch kann die Stadt auch die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltsleistungen feststellen und erforderlichenfalls entsprechende Maßnahmen einleiten.

## 0.2 Strukturelle Situation der Stadt Lügde

### 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

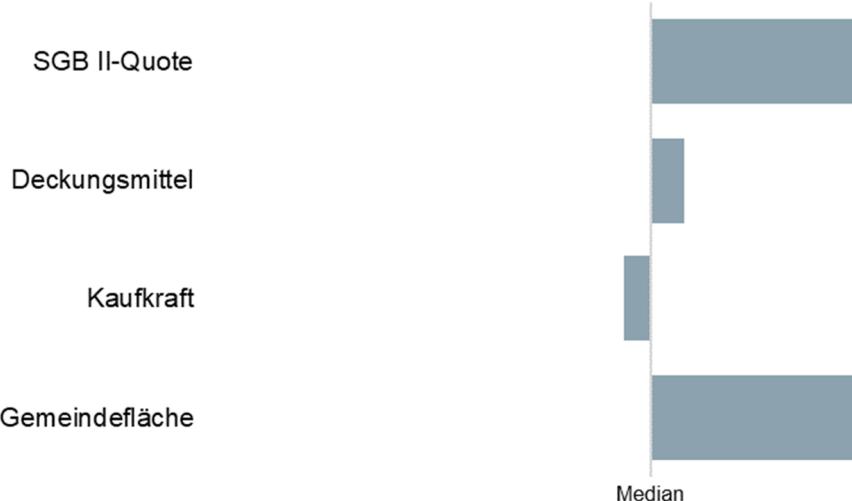
Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten ein.

## 0.2.2 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die folgenden Balkendiagramme zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lügde. 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 Lügde 2024



Bei der Stadt Lügde beträgt der Anteil der Einwohner, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, 7,69 Prozent. Diese SGB II-Quote liegt damit deutlich über dem interkommunalen Median von 5,25 Prozent. Basis für diesen sowie für die weiteren Strukturmerkmale sind die insgesamt 53 Kommunen des geprüften Segments mit einer Einwohnerzahl bis zu 10.000 Einwohnern. In der letzten überörtlichen Prüfung 2019 wies Lügde eine noch höhere SGB II-Quote von 8,62 Prozent für das Jahr 2017 auf. Diese zeigte im interkommunalen Vergleich gegenüber dem damaligen Mittelwert von 5,49 Prozent ein ebenso weit überdurchschnittliches Niveau.

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

Erkennbar überdurchschnittlich stellen sich die allgemeinen Deckungsmittel von Lügde im interkommunalen Vergleich dar. Sie bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Die allgemeinen Deckungsmittel sind insoweit ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Mit 1.595 Euro je Einwohner in Lügde überschreiten sie den Median der Vergleichskommunen von 1.481 Euro um 7,7 Prozent. Für diese bessere Ertragskraft sind insbesondere die höheren Steuererträge ursächlich. Dieses betrifft primär die Gewerbesteuer. Diese Erträge liegen mit Ausnahme eines Jahres vielfach erheblich über dem interkommunalen Median. Die Überschreitungen bewegen sich zwischen etwa zwölf und bis zu 80 Prozent. Die Gewerbesteuer ist damit vereinzelt höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Ebenfalls überdurchschnittlich, jedoch nicht in der Intensität, zeigen sich die Erträge bei der Grundsteuer B. Dagegen sind die ohnehin niedrigen Erträge bei der Grundsteuer A interkommunal weit unterdurchschnittlich. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sind in Lügde fast kontinuierlich gestiegen. Die prozentuale Zunahme fällt deutlicher aus als bei vielen Vergleichskommunen. Hierdurch haben diese Erträge von Lügde aktuell ein interkommunal durchschnittliches Niveau erreicht. Die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer sind hingegen in allen Jahren erkennbar unterdurchschnittlich. Hinsichtlich der Realsteuererträge haben die gewählten Hebesätze ebenfalls Auswirkung auf die kommunale Ertragssituation. Bei den Realsteuern liegen die drei Hebesätze von Lügde in 2024 jeweils deutlich über den fiktiven Hebesätzen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). In Relation zu den Kommunen gleicher Größenklasse sind die Hebesätze von Lügde bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer unterdurchschnittlich. Der Hebesatz bei der Grundsteuer B ist dagegen leicht höher. Weitergehende Ausführungen enthält der Finanzbericht. Lügde hat, wie die meisten Kommunen, durchgängig Schlüsselzuweisungen erhalten. In der letzten überörtlichen Prüfung lagen die allgemeinen Deckungsmittel mit 1.443 Euro um 10,2 Prozent und damit ebenso augenscheinlich über dem damaligen Mittelwert von 1.309 Euro.

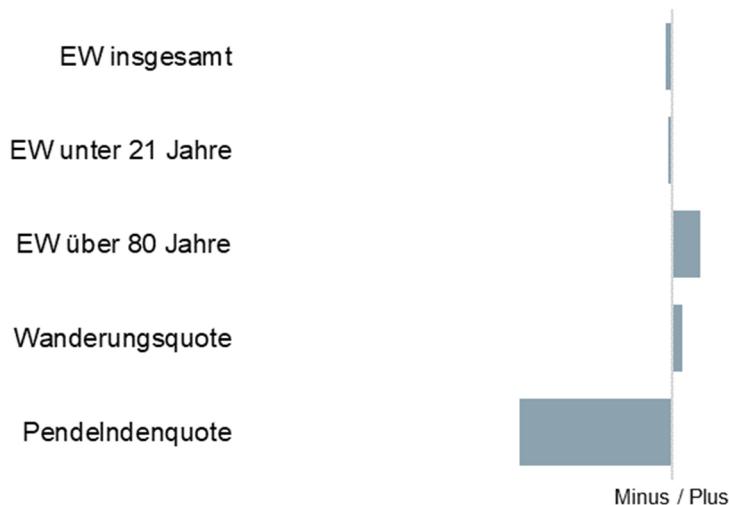
Die Kaufkraft, und zwar das durchschnittliche Gesamtnettoeinkommen je Einwohner, beträgt in Lügde rund 25.310 Euro. Sie zeigt gegenüber dem Median von circa 26.870 Euro, wie bei der letzten Prüfung, eine Unterschreitung. Diese Unterschreitung fällt mit 5,8 Prozent erfreulicherweise deutlich niedriger aus als seinerzeit mit 12,7 Prozent.

Die Stadt Lügde weist mit einer Gemeindefläche von 88,64 qkm gegenüber dem Median der 53 Vergleichskommunen von 60,04 qkm eine fast 50 Prozent höhere Gemeindegröße auf. Diese und die Anzahl von insgesamt zehn Ortsteilen stellen tendenziell ungünstigere Rahmenbedingungen gegenüber zahlreichen Vergleichskommunen dar. Hiermit sind zugleich höhere Herausforderungen für die Bereitstellung und Unterhaltung der gesamten kommunalen Infrastruktur verbunden. Dieses spiegelt sich bei dem in dieser Prüfung betrachteten überdurchschnittlichen Angebot von sieben kommunalen Friedhöfen und einwohnerbezogenen Friedhofsflächen wider.

### **Intrakommunaler Vergleich**

Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm einen neutralen Wert der Kennzahl dar. Das heißt 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 beziehungsweise negative Salden und Kennzahlenwerte auf der rechten Seite Zunahmen beziehungsweise Überschüsse an.

### Strukturmerkmale Lügde 2024



EW = Einwohnerinnen und Einwohner

Die Kennzahlen zur Einwohnerentwicklung und die Wanderungsquote stellen die Entwicklung in den letzten fünf Jahren dar. Die Wanderungsquote zeigt dabei an, ob eine Kommune Einwohner aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen hinzugewinnen kann oder ob mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen ist.

Die Einwohnerzahl insgesamt der Stadt Lügde zeigt im Eckjahresvergleich der fünf Jahre einen geringen Rückgang um 1,6 Prozent auf 9.298. Ohne den zwischenzeitlichen Wiederanstieg im Vorjahr wäre der Rückgang höher ausgefallen. Im gleichen Zeitraum sinkt die Bevölkerung der unter 21-Jährigen minimal um 0,8 Prozent auf rund 1.780. Dagegen zeigt sich beim Anteil der über 80-Jährigen eine nennenswerte Zunahme von 6,7 Prozent auf fast 700. Letzteres ist bei einer großen Anzahl der Kommunen zu verzeichnen und insbesondere auf die steigende Lebenserwartung zurückzuführen. Dieses macht unter anderem die demografischen Veränderungen in den Kommunen sichtbar.

Die Wanderungsquote beträgt 102,3 Prozent. Damit kann die Stadt Lügde im fünfjährigen Beobachtungszeitraum leicht von Zuzügen profitieren, per Saldo um fast 110 Einwohner. Die Pendelndenquote beträgt 64,1 Prozent in 2024 und zeigt insoweit einen vielfach bei den Kommunen festzustellenden negativen Pendlersaldo. Dieses gilt ebenfalls für die Vorjahre. Hiernach liegen die Einpendlerzahlen jeweils erkennbar unter den Auspendlerzahlen, zuletzt um etwa 2.100 Personen.

## 0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung 2019 im Februar 2020 im Rat der Stadt Lügde vor. Die Kommune hat sich mit diesen Prüfungsergebnissen, und zwar mit

den Feststellungen sowie den Empfehlungen, umfassend und differenziert auseinandergesetzt. Dieses erfolgte im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens gemäß § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW. Der Rat hat in diesem Verfahren am 24. August 2020 in öffentlicher Sitzung über die gegenüber der gpaNRW und dem Kreis Lippe abzugebende Stellungnahme beschlossen. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen. Exemplarisch nimmt die Stadt im Sportplatzsektor insbesondere bei anstehenden höheren Unterhaltungs- und Sanierungskosten das Angebot und den Bedarf kritisch in den Blick. Dieses beinhaltet auch die Option, den Bestand zu reduzieren. Darüber hinaus prüft die Stadt bei der Geräteerneuerung auf den Spielplätzen den Einsatz von Multi-Spielgeräten. Bei einzelnen Handlungsempfehlungen hat sich die Stadt Lügde aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden. Dabei handelt es sich beispielsweise um die weiterhin kostenfreie Nutzung der Sporthallen und den Verzicht auf eine Entgelterhebung. Bei den kostenrechnenden Einrichtungen wird unverändert keine einheitliche kalkulatorische Verzinsung praktiziert. Hinsichtlich der kalkulatorischen Abschreibungen wurde anfänglich auf eine Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwert verzichtet. Aufgrund des Urteils des OVG NRW aus Mai 2022 wird seit 2022 bei der Abwasserbeseitigung auf Wiederbeschaffungszeitwerte abgeschrieben.

Nunmehr haben alle Kommunen eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW ab (vergleiche auch Abschnitt 0.4.2.2) abzugeben.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>2</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

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

## 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur interkommunalen Zusammenarbeit in die Anlage 2 zum Vorbericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>3</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung

### 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 53 kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl bis 10.000 (= kleine 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 zeigt den formellen Handlungsrahmen einer Kommune auf, macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und weist dabei auf Ansätze für Veränderungen hin.

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 Lügde hat die gpaNRW von Mai 2024 bis September 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Lügde überwiegend Daten des Vergleichsjahres 2023. Grundlagen der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2018 bis 2023 sowie die Haushaltsplanung 2025 inklusive der bis 2028 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Martha Scholz
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Martha Scholz
Gremienarbeit	Jean-Philippe Franke
Personal, Organisation und IT	Christian Schormann
Friedhofswesen	Jean-Philippe Franke

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 05. September 2025 wurden der Bürgermeister sowie die Leitungen der drei Fachbereiche im Rahmen einer Videokonferenz über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 05. November 2025

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

## 0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Handlungsfelder**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Lügde macht keinen Gebrauch von konsumtiven oder investiven Ermächtigungsübertragungen. Sämtliche Mittel werden, sofern sie für eine Maßnahme weiter notwendig sind, im folgenden Haushaltsjahr neu veranschlagt. Dies entspricht dem Grundsatz der Haushaltstransparenz.		
F2	Die Stadt Lügde nimmt die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen im Durchschnitt zu lediglich 50 Prozent tatsächlich in Anspruch. Damit schmälert die anteilige Nichtumsetzung die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.	E2	Die Stadt Lügde sollte ihren Grundsatz, keine Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen, in einer (gegebenenfalls bereits bestehenden) Dienstanweisung oder Vereinbarung schriftlich festhalten. Dies schafft Transparenz und Verbindlichkeit und kommt den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW nach.
F3	Die Stadt Lügde hat bis auf einige wenige Regelungen zur Aufnahme von Liquiditätskrediten ihre strategischen Vorgaben für das Kreditmanagement noch nicht schriftlich festgehalten.	E3	Die bereits in der Praxis gelebten Regelungen zum Kreditmanagement sollte die Stadt Lügde auch schriftlich festhalten. In einer entsprechenden Richtlinie oder Dienstanweisung kann sie strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben.
F4	Die Stadt Lügde hat für ihr Anlagemanagement noch keinen Handlungsrahmen schriftlich festgelegt.	E4	Die Stadt Lügde sollte eine Richtlinie für ihr Anlagemanagement entwickeln, auch wenn zukünftig geringere Geldanlagen zu erwarten sind. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Verfahrensregeln, Entscheidungskompetenzen und Anlagerahmen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Stadt angepasst werden.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>			
F1	Bei der Stadt Lügde führt eine vergleichsweise hohe Anzahl von neuen ungeklärten Einzahlungen zu einem unnötigen Mehraufwand. Verantwortlich dafür sind ausbleibende Sollstellungen von den Fachgebieten.	E1	Die Stadt Lügde sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Ein- und Auszahlungen nennenswert reduziert wird. Sobald eine Forderung oder auch Verbindlichkeit entsteht, sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.
F2	Die Stadt Lügde hat wesentliche Regelungen für ihr Forderungsmanagement in einer Dienstanweisung festgehalten. Die Forderungen werden gut strukturiert verfolgt. Die Fälligkeit bei Zahlungsaufforderungen fällt mit 30 Tagen interkommunal überdurchschnittlich hoch aus. Etwa ein Fünftel der offenen Forderungen mussten angemahnt werden.	E2	Zur weiteren Optimierung empfehlen wir, die Fälligkeit von 30 Tagen auf bis zu 14 Tagen zu reduzieren, soweit keine gesetzlichen Regelungen dagegensprechen. Dies würde eine schnellere Bearbeitung von Forderungen unterstützen und auch einen schnelleren Liquiditätszufluss versprechen.
F3	Die Stadt Lügde nutzt bereits die Möglichkeiten des E-Payments in der Verwaltung. Schriftliche Vorgaben und Regelungen zum E-Payment bestehen noch nicht.	E3	Die Stadt Lügde sollte ihr Angebot für Online-Dienstleistungen zukünftig weiter ausbauen. Dadurch können noch mehr Leistungen online bezahlt werden, sodass keine weiteren ungeklärten Einzahlungen entstehen und auch Fehler durch falsche Angaben fast gänzlich ausgeschlossen werden können. Zusätzlich sollte die Stadt eine Dienstanweisung hinsichtlich der Online-Zahlungsmethoden und den dazugehörigen Regelungen erstellen oder in einer bereits bestehenden Dienstanweisung aufnehmen.
<b>Gremienarbeit</b>			
F1	Die Stadt Lügde hat in 2009 die Anzahl der Ratsmitglieder um 6 auf 26 reduziert. Von einer möglichen weiteren Verringerung hat die Stadt danach keinen Gebrauch gemacht.	E1	Die Stadt Lügde sollte die weitere Reduzierung der Vertretungskörperschaft prüfen. Nach § 3 Abs. 2 KWahlG NRW wäre eine Reduzierung von sechs Ratsmitglieder auf insgesamt 20 möglich.
F2	Die Stadt Lügde liegt bei der Anzahl der Sitzungstermine im Betrachtungszeitraum jeweils im Bereich des Medians. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens entscheiden die politischen Gremien über Auftragsvergaben.	E2	Die Stadt Lügde sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Die Gremien sollten bereits im Zuge der Bedarfsermittlung eingebunden werden. Ergänzend dazu sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeföhrten Vergabeverfahren berichten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Lügde erfüllt die Anforderungen der Entschädigungsverordnung Nordrhein-Westfalen. Jedoch liegt der Höchstsatz des Verdienstausfalls über dem gesetzlich vorgegebenen Mindestlohn. Die Erstattung von Fahrtkosten ist nicht in der Hauptsatzung verschriftlicht.	E3.1	Die Stadt Lügde sollte den Regelstundensatz auf den Mindestlohn entsprechend § 6 Abs. 1 der Entschädigungsverordnung NRW anpassen.
		E3.2	Die Stadt Lügde sollte die Regelungen zu Erstattungen des Verdienstausfalls, der Fahrtkosten sowie der Pflege- und Betreuungskosten entsprechend der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung treffen beziehungsweise anpassen.
F4	Die Stadt Lügde erfüllt mehrere der formalen Anforderungen an die Fraktionszuwendungen gemäß dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ nicht.	E4	Die Stadt Lügde sollte zeitnah die Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen an Fraktionen an die gesetzlichen Vorgaben anpassen. Dabei ist neben einem Kopfbetrag gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein angemessener Sockelbetrag für die Fraktionen zu zahlen. Zudem sollte Lügde eine regelmäßige Bedarfsermittlung durchführen. Diese hat mindestens einmal in der Wahlperiode zu erfolgen.
F5	Die Stadt Lügde hat bisher noch keine Vorkehrungen getroffen, um im Krisenfall digitale oder hybride Sitzungen durchzuführen.	E5	Die Stadt Lügde sollte sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein.
F6	Die Stadt Lügde veröffentlicht die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) bisher analog in den Räumlichkeiten des Rathauses.	E6	Die Stadt Lügde sollte zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft zusätzlich eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren.
<b>Personal, Organisation und IT</b>			
F1	Die Stadt Lügde verfügt im Bereich des IT-Betriebs und der digitalen Transformation bereits über gut funktionierende Strukturen und klare Zielvorgaben. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Prozessgestaltung sind größtenteils vorhanden. Die noch zu wenig strukturierten Rahmenbedingungen der Personalplanung und der Aufgabenerledigung stellen die größte Herausforderung für die eigene Handlungsfähigkeit dar.	E1.1	Die Stadt Lügde solle für alle Stellen Stellenbeschreibungen, Stellenbemessungen und Stellenbewertungen erstellen, um ihren Personalbedarf realistisch zu ermitteln und entsprechend vorzuhalten.
		E1.2	Die Stadt Lügde sollte alle erledigenden Aufgaben erfassen, priorisieren und nach Möglichkeit weitere Qualitäts- und Leistungsstandards festlegen. Damit fördert sie zielgerichtet den eigenen Personaleinsatz. Diese können dann zur Personalbedarfsbestimmung verwendet werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Für die Aufgabe des Prozessmanagements sollte die Stadt bedarfsgerechte Stellenanteile schaffen, damit die regelmäßige Prozessaufnahme und eine kontinuierliche Prozessoptimierung gesichert sind.
		E1.4	Die Stadt Lügde sollte ihre IT-Sicherheits- und Notfallkonzeption umfassend dokumentieren.
F2	Die Arbeitsabläufe im Bereich des Personalmanagements hat die Stadt Lügde gut strukturiert. Es bestehen aber noch Möglichkeiten, die Handlungsfähigkeit zu verbessern. Beispielsweise erfolgt die Personalgewinnung noch ohne Unterstützung durch ein systematisches Bewerbungsmanagement.	E2	Die Stadt Lügde sollte bei der Personalgewinnung das Personalmanagement durch ein System oder eine Software zur Bewerbungsabwicklung unterstützen, damit Bewerbungsverfahren noch strukturierter und zügiger ablaufen können.
F3	Im Bereich des IT-Managements ist die Stadt Lügde insbesondere beim Anforderungsmanagement und Lizenzmanagement bereits gut aufgestellt. Beim Projektmanagement und Störungsmanagement hat sie dagegen noch Optimierungspotenziale.	E3.1	Die Stadt Lügde sollte die bereits in Teilen der Verwaltung vorhandenen Standards und Vorgaben zur Durchführung und Überwachung von Projekten zentral nutzen und einheitliche Standards und Vorgaben festlegen.
		E3.2	Die Stadt Lügde sollte die Meldung von Störungen der IT durch eine Vorgabe regeln, damit Störungen durch die zuständige Stelle effizient bearbeitet werden können. Zudem vereinfacht ein klarer Prozess die Dokumentation von Störungen.
F4	Die Stadt Lügde bereitet gerade einen digitalen Aktenplan für die gesamte Verwaltung vor. Interne Prozesse hat sie bereits relativ gut digitalisiert. Bei Vorgängen, die den Austausch von Informationen mit externen Stellen beinhalten, fehlt jedoch die automatische Zuordnung zur jeweiligen Sachbearbeitung und es kommt vermehrt zu Medienbrüchen.	E4	Die Stadt Lügde sollte ihre Prozesse weiter digitalisieren und Medienbrüche abbauen, um so kunden- sowie mitarbeiterorientierter zu arbeiten. Hierzu sollte sie, wie geplant einen digitalen Aktenplan erstellen und in der Folge das Dokumentenmanagementsystems flächendeckend einsetzen.
<b>Friedhofswesen</b>			
F1	Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind in Lügde bisher formell nicht festgelegt. Verwaltung und Politik setzen sich in strategischer Hinsicht mit dem zukünftigen Angebot im Friedhofssektor auseinander.	E1	Die Stadt Lügde sollte strategische Ziele definieren. Deren Erreichung kann dann durch Kennzahlen und operative Maßnahmen gesteuert werden. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele, Ergebnisse und weitere relevante Informationen sollte Lügde dann ebenfalls in einem Berichtswesen darstellen und für die Steuerung verwenden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzten Fachsoftware liegen der Stadt Lügde bereits viele steuerungsrelevanten Daten vor. Eine Verknüpfung der Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem gibt es aktuell noch nicht.	E2	Die Stadt Lügde sollte die Friedhofssoftware mit dem im Aufbau befindenden Grünflächeninformationssystem verknüpfen. Hiermit werden insbesondere die Voraussetzungen für eine aktive Steuerung der Friedhofsflächen geschaffen.
F3	Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist in Lügde im Vergleichsjahr 2022 mit 41 Prozent niedriger als bei drei Viertel der verglichenen Kommunen. Lügde orientiert sich derzeit nicht an den Vorgaben des KAG NRW zu den Kalkulationszeiträumen und dem Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen.	E3	Die Stadt Lügde sollte kurzfristig eine neue Gebührenkalkulation Friedhofswesen erstellen. Mit dieser ist grundsätzlich eine tendenziell, vollständige Kostendeckung anzustreben. Hierbei sollten Kostenunter- und auch Überdeckungen aus Vorperioden berücksichtigt werden.
F4	Die Stadt Lügde unterhält auf sieben kommunalen Friedhöfen jeweils eine Trauerhalle. Eine Kostendeckung erreicht sie bei den Trauerhallen nicht.	E4	Die Stadt Lügde sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu sichern. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter, die Reduzierung der Trauerhallen oder zusätzliche Nutzungen.
F5	Der Stadt Lügde liegen noch nicht alle differenzierten Flächendaten vor.	E5	Die Stadt Lügde sollte bei der Erstellung der digitalen Friedhofspläne die Friedhöfe und die einzelnen Friedhofsflächen vermessen. Mit der dadurch gewonnenen Datengrundlage kann eine Planung und aktive Steuerung der Friedhofsflächen betrieben werden.
F6	Der Stadt Lügde liegen Informationen zu Vegetationsarten der Grünflächen und Beschaffenheit der Wege teilweise vor. Über Flächendaten zu den Grün- und Wirtschaftswegen verfügt die Verwaltung noch nicht vollständig.	E6	Die Stadt Lügde sollte ihre Datenlage durch die differenzierte Vermessung der Friedhofsflächen verbessern.
F7	Die Stadt Lügde hat keine langfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen. Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sowie die differenzierten Flächendaten können aktuell nicht ermittelt werden. Damit fehlen wichtige steuerungsrelevante Informationen. Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegeflächenunterhaltung ist somit nicht möglich.	E7	Die Stadt Lügde sollte die Flächen der Grün- und Wegeflächen und die entsprechenden Unterhaltungskosten ermitteln. Anschließend kann sie die jeweiligen Unterhaltungskosten je qm zur Steuerung einsetzen und überprüfen, ob die Leistung wirtschaftlich erfolgt. Diese Daten sollten außerdem in eine langfristige Planung der Grün- und Wegeflächen einfließen.

## 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, bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>4</sup> in den Blick zu nehmen. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungs frei 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, dass die Kooperationen außerhalb formaler Regelungen ein breites Themenspektrum umfassen.

Über einen Online-Fragebogen sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden zum Ende der Prüfungs runde 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 Lügde nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse. Zusätzlich finden sich in den einzelnen Teilberichten Beispiele und Empfehlungen zur IKZ.

<sup>4</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbd.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)

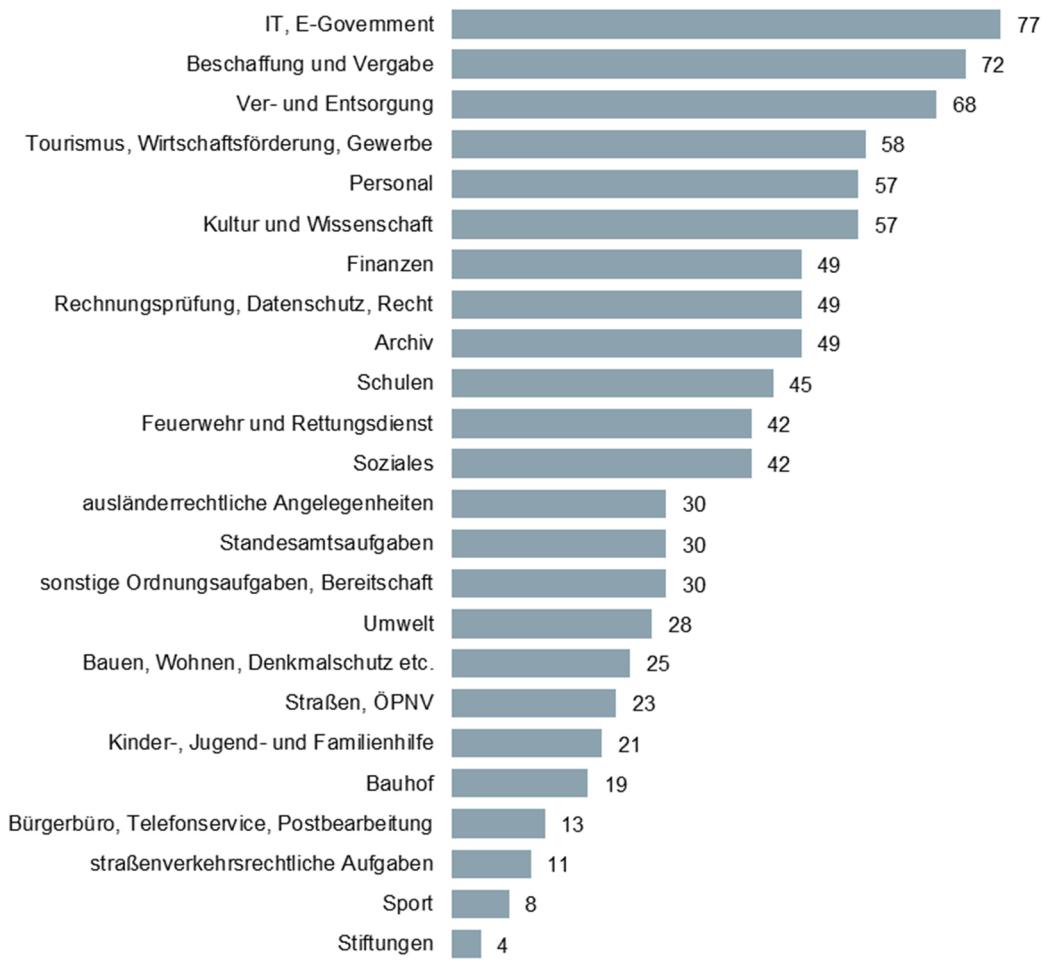
## 0.8.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Wir haben 53 kleine kreisangehörige Kommunen mit einer Einwohnerzahl unter 10.000 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, zu grunde.

#### 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 Beschaffung und Vergabe sowie IT und E-Government.

### 0.8.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

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

**Geplante Aufgabenfelder IKZ in Prozent**



Anders als bei den umgesetzten IKZ-Projekten sieht es thematisch bei den zukünftig geplanten Projekten aus. Hier bildet sich Archiv als Schwerpunktthema heraus.

### 0.8.1.3 Kooperationspartner

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

### Kooperationspartner IKZ in Prozent



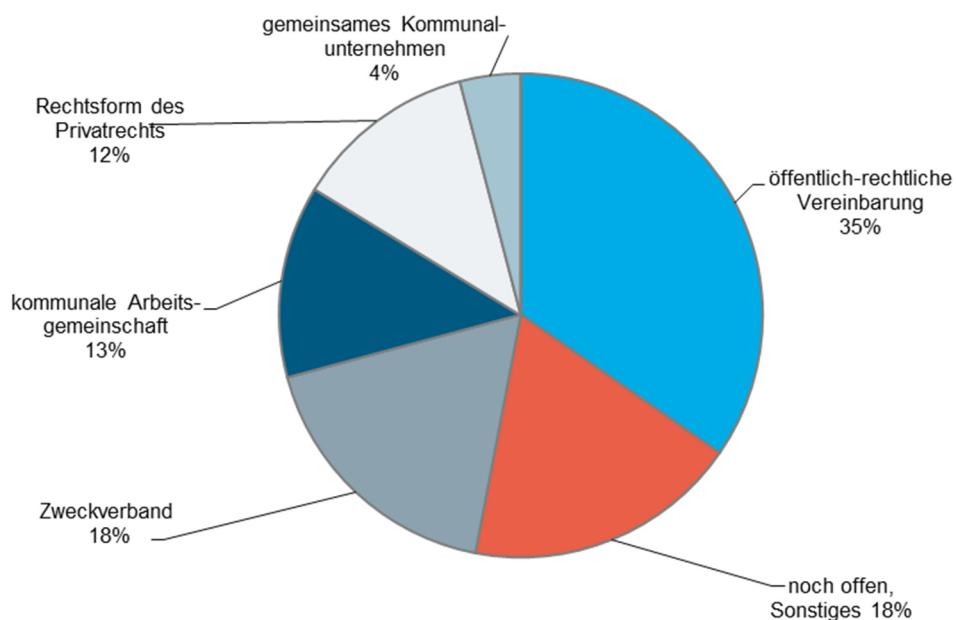
Ähnliche Strukturen und ein gleiches Aufgabenportfolio können die Gründe dafür sein, dass Kommunen gleicher oder ähnlicher Größenordnung die häufigsten Kooperationspartner bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen darstellen. Viele Kooperationen werden auch mit den Kreisen geschlossen.

#### 0.8.1.4 Rechtsformen

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



Über ein Drittel 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 mit entsprechender Gremienstruktur wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden muss. Vorteil der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist weiterhin, dass darin klare Richtlinien für Handlungen und Entscheidungen festlegt werden können.

#### 0.8.1.5 Ziele zur Initierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

### Ziele IKZ in Prozent



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

#### 0.8.1.6 Erfolgsfaktoren

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

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

### Erfolgsfaktoren IKZ in Prozent

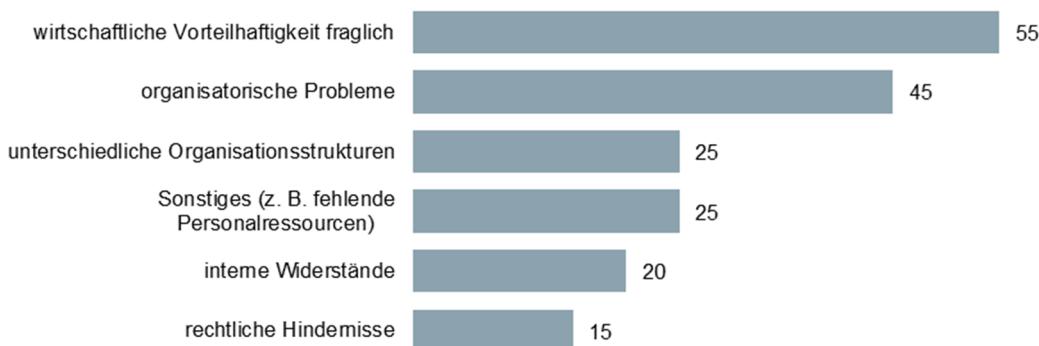


Die wichtigsten drei Erfolgsfaktoren sind gegenseitiges Vertrauen, die Kooperation auf Augenhöhe sowie ein unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Alle drei Faktoren sind ganz offensichtlich noch wesentlich wichtiger als z.B. eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation.

#### 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 liegt bei der Frage der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit sowie bei organisatorischen Problemen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lügde 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 Lügde** erzielt im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 durchgängig Jahresüberschüsse in einem mehrfach beachtlichen Umfang. Dabei nimmt sie die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) umfangreich in Anspruch. Ab 2024 und den darauffolgenden Jahren erwartet die Stadt Lügde bis einschließlich 2028 durchgehend und vielfach hohe Jahresdefizite. Diese können bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums gänzlich durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Diese ist dann allerdings erheblich reduziert. Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der Entwicklung der konjunkturabhängigen Gewerbesteuer und Einkommensteuer, aber auch von der allgemeinen Kreisumlage sowie Jugendantumlage.

Die Stadt Lügde verfügt über eine vergleichsweise hohe **Eigenkapitalausstattung**. Sie positioniert sich mit ihrer Eigenkapitalquote 1 in allen Prüfjahren weit oberhalb des Durchschnitts und aktuell höher als drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Eigenkapitalquote 2, welche um Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erweitert ist, fällt 2023 ebenfalls weit überdurchschnittlich aus. Die geplanten Defizite sowie der Umgang mit der aufgestellten Bilanzierungshilfe werden das Eigenkapital jedoch erheblich vermindern.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** der Stadt Lügde liegen im interkommunalen Vergleich in einem durchschnittlichen und damit unauffälligen Bereich. Zukünftig ist mit einem beachtlichen Anstieg der Verbindlichkeiten zu rechnen. Hintergrund sind die geplanten Aufnahmen von Investitions- als auch Liquiditätskrediten. Bei der letzten Prüfung zeigte die detaillierte Analyse der Altersstruktur des städtischen Vermögens grundsätzlich zufriedenstellende bis gute Resultate. In der aktuellen Prüfung ist der Werteverzehr beim Immobilien- und Infrastrukturvermögen weiter fortgeschritten. Die Reinvestitionsbedarfe bei einzelnen Gebäudesegmenten hat die Stadt bereits im Blick beziehungsweise in den laufenden Haushaltsplanungen berücksichtigt.

Die Stadt Lügde konnte in den vergangenen Jahren dank der Möglichkeiten des NKF-CUIG ihre Ausgleichsrücklage stärken und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie bewältigen. Allerdings bleiben mit Blick auf die Zukunft die Unwägbarkeiten, die sich unter anderem aus dem andauernden Ukraine-Krieg, dem Konflikt im Nahost und dem Klimawandel ergeben.

Die finanziellen Folgen und Belastungen zu prognostizieren, bleibt damit für die Stadt weiterhin schwierig.

Insgesamt sieht die gpaNRW bei der Stadt Lügde derzeit noch einen geringen Handlungsbedarf, ihre Haushaltssituation zu verbessern. Zukünftig sollte die Stadt jedoch vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei den beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage könnten die Einbußen dann zumindest teilweise durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

### **Haushaltssteuerung**

Die Stadt Lügde nimmt weder konsumtive noch investive **Ermächtigungsübertragungen** vor. Das steigert grundsätzlich die Transparenz der Haushaltsplanung. Die Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen von durchschnittlich 50 Prozent schmälert den Transparenzgewinn. Den Grundsatz zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt noch nicht verbindlich festgehalten.

Für ihr **Kreditmanagement** hat die Stadt Lügde ihre grundlegenden und strategischen Festlegungen noch nicht in einer Dienstanweisung oder Richtlinie fixiert. Vor dem Hintergrund der geplanten Kreditaufnahmen sollte sie dieses zeitnah nachholen. Auch im Bereich des **Anlagemanagements** hat die Stadt ihre Ziele und strategische Vorgaben noch nicht schriftlich in einer Dienstanweisung festgehalten.

## **1.2 Aufbau des Teilberichtes**

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## **1.3 Inhalte, Ziele und Methodik**

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Besteht eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:

- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der investiven Ermächtigungsübertragungen um?
- Beschäftigt sich die Kommune mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordern?

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

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

## 1.4 Haushaltssituation

- Die Stadt Lügde konnte in den abgeschlossenen Haushaltsjahren durchgängig Jahresüberschüsse und damit ausgeglichene Haushalte vorweisen. Vor dem Hintergrund der zukünftigen Jahresdefizite, dem zu erwartenden Anstieg der Verbindlichkeiten und der allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken besteht aktuell noch ein geringer Handlungsbedarf, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern.

*Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum einer Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft erfüllt folgende Kriterien:*

- *Der Haushaltssstatus sollte die Handlungsfähigkeit einer Kommune nicht durch die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer Verringerung der allgemeinen Rücklage einschränken. Dazu muss der Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW jetzt und zukünftig ausgeglichen sein.*
- *Das Eigenkapital sollte positiv sein. Eine Kommune 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. Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig eine Kommune gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.*
- *Hohe Schulden und 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.*

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Lügde 2018 bis 2025\*

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2018	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2022	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2023	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2024	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2025	bekannt gemacht			HPI

\* Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2017. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2018.

\*\* Die im Haushaltsplan 2025 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2028 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Die **Stadt Lügde** verfügt über keine Mehrheitsbeteiligungen und keine Sondervermögen. Damit ist sie nicht verpflichtet, einen Gesamtabschluss nach § 116 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) aufzustellen.

#### 1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Stadt Lügde ist genehmigungsfrei. Um die im Haushaltsplan 2025 bis 2028 durchgängig kalkulierten Jahresfehlbedarfe zu decken, kann die Stadt ihre Ausgleichsrücklage nutzen. Die allgemeine Rücklage bleibt unberührt. Verlustvortäge sind nicht geplant.

#### Haushaltsstatus Lügde 2018 bis 2025\*

Haushaltsstatus	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X	X

\* Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2023 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Plan-Jahren ab 2024 am Haushaltsplan.

Ab 2025 plant die **Stadt Lügde** einen globalen Minderaufwand ein. Dieser soll die geplanten Jahresfehlbedarfe mindern. Bis 2028 sollen mit dem globalen Minderaufwand jährlich zwischen 650.000 Euro und 715.000 Euro eingespart werden.

**Jahresergebnisse und Rücklagen Lügde in Tausend Euro 2023 bis 2028\***

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Tausend Euro**	1.586	-1.608	-1.497	-3.737	-3.953	-3.464
globaler Minderaufwand in Tausend Euro	0	0	-650	-675	-695	-715
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	15.982	14.374	12.877	9.140	5.187	1.723
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	40.171	40.171	40.171	40.171	40.171	40.171
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro				keine Veränderung		
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahrs durch das Jahresergebnis in Prozent				keine Verringerung		
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>pos. Ergebnis</b>	<b>2,86</b>	<b>2,74</b>	<b>7,04</b>	<b>8,02</b>	<b>7,64</b>

\* bis 2023: Ist, ab 2024: Plan

\*\* Der globale Minderaufwand ist in den dargestellten Jahresergebnissen bereits enthalten.

Die Jahresergebnisse von 2018 bis 2023 der Stadt Lügde sind durchgängig positiv ausgefallen. Mit den erzielten Jahresüberschüssen von insgesamt 14,1 Mio. Euro konnte die Stadt ihre Ausgleichsrücklage erheblich aufstocken. Zukünftig wird diese aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse fast vollständig aufgebraucht, um einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt herbeiführen zu können. Die allgemeine Rücklage wird nach den aktuellen Planungen nicht beeinflusst. Dennoch ist mit den Plandefiziten bis 2028 ein erheblicher Eigenkapitalverzehr verbunden. Die Pflicht, ein formelles Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, ist derzeit und auch planerisch für die Zukunft nicht gegeben. Sollten die Planungen jedoch so eintreten, sind Rückgriffe auf die allgemeine Rücklage bei negativ ausfallenden Jahresergebnissen ab 2029 nicht mehr gänzlich abwendbar. Die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltskonzeptes würde signifikant näher rücken. Sofern sich daher Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Positionen im Haushalt ergeben, sollte die Stadt Lügde diese nutzen, um anhand dieser Einbußen zumindest teilweise kompensieren zu können.

Mit dem Haushaltsplan 2025 hat die Stadt einen globalen Minderaufwand eingeplant. Dieser soll das geplante Jahresdefizit 2025 von 2,1 Mio. Euro um 650.000 Euro verringern. In der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2028 kommt der globale Minderaufwand weiterhin zum Tragen. Hier sollen jährlich ansteigend zwischen 675.000 Euro und 715.000 Euro eingespart werden.

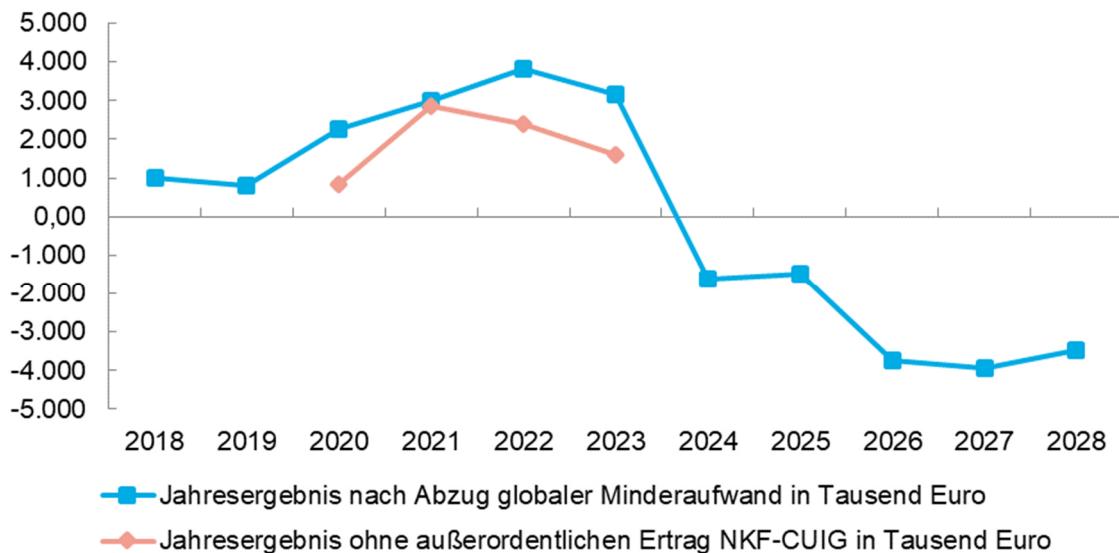
Mit Inkrafttreten des 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (3. NKF-WG) fallen seit 2024 die Isolierungsmöglichkeiten nach dem NKF-CUIG<sup>7</sup> weg. Letzteres hat es den Kommunen ermöglicht, die pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch hat sich das Jahresergebnis temporär verbessert. Die Stadt Lügde hat mit dem Jahresabschluss 2023 eine Bilanzierungshilfe von 4,5 Mio. Euro ausgewiesen.

<sup>7</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG).

## 1.4.2 Ist-/ Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Lügde kann nach den Jahresabschlüssen bis 2023 jeweils positive Ergebnisse mit Überschüssen erzielen. Ab 2024 plant die Stadt durchgängig bis 2028 jedoch mit stark negativ ausfallenden Jahresergebnissen.

**Jahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG  
Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2028\***



\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Nach dem NKF-CUIG hat die Stadt Lügde die infolge der pandemie- und kriegsbedingt anfallenden Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag ausgewiesen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt den tatsächlichen Erfolg der Kommune auf.

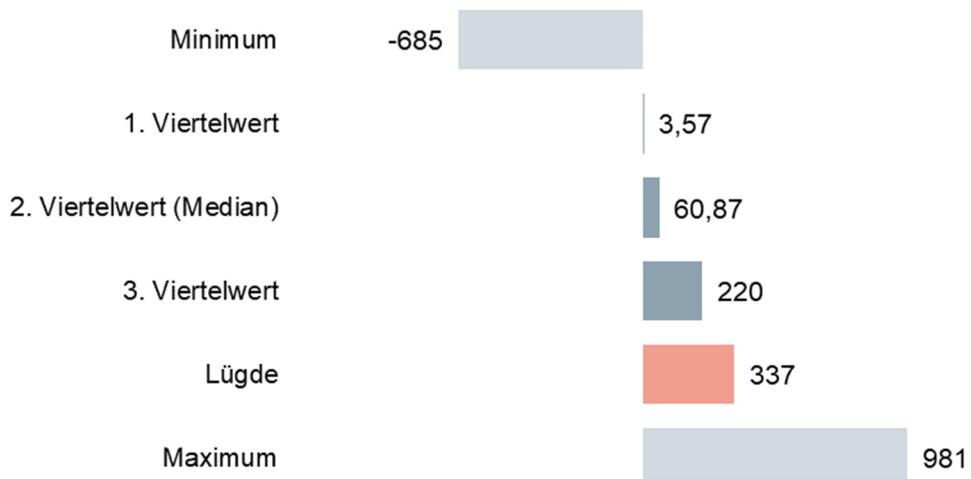
Die Jahresergebnisse der **Stadt Lügde** befinden sich von 2018 bis 2023 in einem deutlich positiven Bereich. In Summe konnten erhebliche 14,1 Mio. Euro erwirtschaftet werden. Seit 2021 hat die Stadt Überschüsse von mehr als 3,0 Mio. Euro jährlich erzielt. Der Spitzenwert in 2022 liegt bei 3,8 Mio. Euro. Auslöser hierfür sind deutliche Mehrerträge aus der Gewerbesteuer. Verglichen mit dem Planansatz 2022 von 5,4 Mio. Euro konnte Lügde hier einen Mehrertrag von 1,9 Mio. Euro notieren. Aber auch die umfangreiche Inanspruchnahme der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG von bis zu 1,6 Mio. Euro jährlich trägt maßgeblich zu den guten Jahresergebnissen von 2020 bis 2023 bei. Zukünftig rechnet die Stadt mit starken Belastungen, besonders aufgrund Steigerungen bei der allgemeinen Kreisumlage sowie der Jugendamtsummlage. Auch der Wegfall der Schadensisolierungen ab 2024 schlägt sich in den Plan-Ergebnissen nieder.

Nach dem NKF-CUIG muss die Stadt Lügde die Bilanzierungshilfe entweder über einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren ab dem Jahr 2026 linear abschreiben oder einmalig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausbuchen. Lügde weist von 2020 bis 2023 eine Bilanzierungshilfe von insgesamt 4,5 Mio. Euro aus. Dabei wäre der Haushaltausgleich in den betreffenden Jahren

auch ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG erreicht worden. Es wären weiterhin nennenswerte Überschüsse erzielt worden. Die Stadt präferiert derzeit die einmalige Ausbuchung gegen das Eigenkapital.

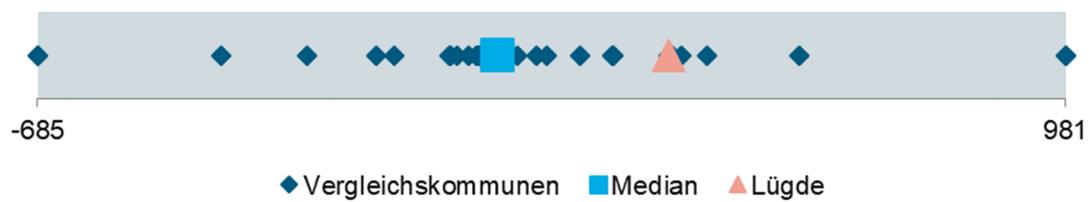
Die einzelnen Jahresergebnisse stehen in der **Anlage 3** dieses Teilberichts.

#### Jahresergebnis je EW\* in Euro 2023



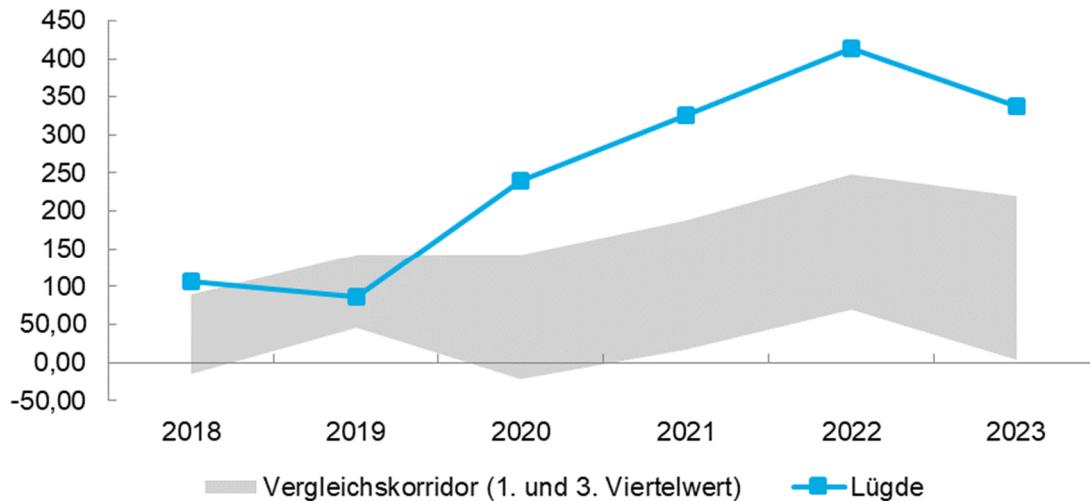
\* Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich mit Städten und Gemeinden der gleichen Größenklasse liegt die Stadt Lügde 2023 noch oberhalb des dritten Viertelwertes. Das bedeutet, dass sie 2023 ein höheres Jahresergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielt hat. Auch in den vorangegangenen Jahren von 2020 bis 2022 kann sich Lügde mit Überschüssen von 240 Euro bis 413 Euro jährlich so weit oben einordnen:

### Jahresergebnis je EW\* in Euro 2018 bis 2023



\* Einwohnerin bzw. Einwohner

Die einzelnen Werte des Mehrjahresvergleichs finden sich in **Tabelle 4 der Anlage**.

Bei den interkommunalen Vergleichen muss jedoch beachtet werden, dass viele Vergleichskommunen ihr Jahresergebnis ebenfalls mithilfe der außerordentlichen Erträge gestützt haben. Wie positioniert sich also die Stadt Lügde, wenn man die außerordentlichen Erträge abzieht und einen neuen Vergleich aufstellt?

### Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW\* in Euro 2023

Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
169	-962	-58,42	32,75	169	501	29

\*Einwohnerin bzw. Einwohner

Beim Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag kann die Stadt Lügde sich trotz einer Überschusshalbierung weiterhin oberhalb des dritten Viertelwertes einordnen. Die Werte der Vergleichskommunen sind ebenfalls erkennbar gesunken.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2025 plant Lügde für die Jahre 2026 bis 2028 mit beachtliche Defiziten zwischen 3,5 Mio. Euro und fast 4,0 Mio. Euro jährlich. 2028 wird demnach mit einem Minus von 3,5 Mio. Euro kalkuliert. Ohne den Ansatz des globalen Minderaufwands hätte Lügde ein Minus von 4,2 Mio. Euro auszuweisen.

Gerade bei den Transferaufwendungen rechnet die Stadt Lügde mit höher ausfallenden Belastungen, besonders durch die allgemeine Kreisumlage und die Jugendamtsumlage. Die Entwick-

lung der allgemeinen Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Von 2018 bis 2023 hat sich die Kreisumlage noch moderat um etwa 120.000 Euro auf 5,1 Mio. Euro erhöht. Deutlicher ist der Aufwand für die Jugendamtsumlage gestiegen: von 2018 bis 2023 ist er um rund 960.000 Euro auf fast 3,8 Mio. Euro gewachsen. Für 2025 erwartet Lügde für diese beiden Posten einen Transferaufwand von 11,1 Mio. Euro. Bis 2028 soll der Aufwand für beide Kreisumlagen auf 13,4 Mio. Euro steigen.

Zuwächse plant die Stadt Lügde ebenfalls bei den Personalaufwendungen. Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen haben unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Die Personalaufwendungen wurden 2018 noch mit 5,5 Mio. Euro ausgewiesen. Bis 2023 haben sie sich um rund 680.000 Euro auf 6,2 Mio. Euro erhöht. Für die Folgejahre plant die Stadt Lügde mit weiteren Steigerungen auf bis zu 8,0 Mio. Euro in 2028. Dabei hat die Stadt für die mittelfristige Planung von 2026 bis 2028 jährliche Steigerungsraten zwischen 2,1 Prozent und 3,0 Prozent eingeplant.

Auf der Ertragsseite rechnet die Stadt Lügde bis 2028 mit Mehrerträgen aus der Gewerbesteuer. 2028 werden bei der Gewerbesteuer 5,7 Mio. Euro erwartet, dies entspricht einem Plus von 700.000 Euro gegenüber dem Planansatz 2025. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Planansatz mit 5,0 Mio. Euro deutlich unter den erwirtschafteten Gewerbesteuererträgen nach den Jahresabschlüssen liegt. Mit Ausnahme des Corona-bedingten Einbruchs in 2020 bewegten sich diese zwischen 5,2 Mio. Euro und 8,0 Mio. Euro. Nach dem Haushaltsplan 2025 sollen sich auch die Erträge aus der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer positiv entwickeln, auf 5,8 Mio. Euro und 550.000 Euro in 2028. Nach dem Jahresabschluss 2023 wurden Erträge von 4,9 Mio. Euro und rund 480.000 Euro erzielt. Grundsätzlich würde eine steigende Steuerkraft niedrigere Plansätze bei den Schlüsselzuweisungen erwarten lassen. Die Stadt plant hier jedoch mit steigenden Ansätzen auf zuletzt 4,3 Mio. Euro in 2028.

Einen Einfluss auf die Höhe der Steuererträge und der Jahresergebnisse haben die festgelegten Steuerhebesätze. Durch eine Unterschreitung der fiktiven Hebesätze nach dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) läuft eine Kommune Gefahr, nicht die volle Steuerkraft der Kommune ausschöpfen zu können. Das Land gewährt Schlüsselzuweisungen auf Basis der fiktiven Hebesätze nach dem GFG, da diese als „Ertragssollgrenze“ für einen einheitlichen Verteilstandard gelten. Ein Hebesatz unter den fiktiven Hebesätzen hätte demnach zur Folge, dass der Kommune höhere fiktive Steuereinnahmen angerechnet werden. Auf Basis dieser unterstellten höheren Steuerkraft hat die Kommune die allgemeine Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage zu zahlen. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Lügde 2024 mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

### Hebesätze 2024 im Vergleich (Angaben in von Hundert)\*

	Lügde	Kreis Lippe**	Regierungsbezirk Detmold**	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG 2024
Grundsteuer A	292	299	284	339	259
Grundsteuer B	557	559	537	552	501
Gewerbesteuer	428	448	432	444	416

\* Für das Jahr 2025 lagen noch nicht alle Vergleichswerte vor.

\*\* gewogener Durchschnitt

Die Stadt Lügde weist mindestens seit 2016 Hebesätze vor, die oberhalb der vom Land ange- setzten fiktiven Hebesätze liegen. Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung resultieren, werden weder bei der Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage und Jugendamtsumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kom- mune.

Nach 2016 hat die Stadt bis 2023 die Hebesätze nicht erhöht. Erst 2024 erfolgt eine deutliche Erhöhung der Grundsteuerhebesätze. Der Hebesatz der Grundsteuer A wurde um 42 Punkte angepasst und belief sich auf 292 Punkte. Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde von 485 Punkten auf 557 Punkte gesteigert. Dies entspricht einer Zunahme um 15 Prozent. Der Gewer- besteuerhebesatz wurde nicht erhöht.

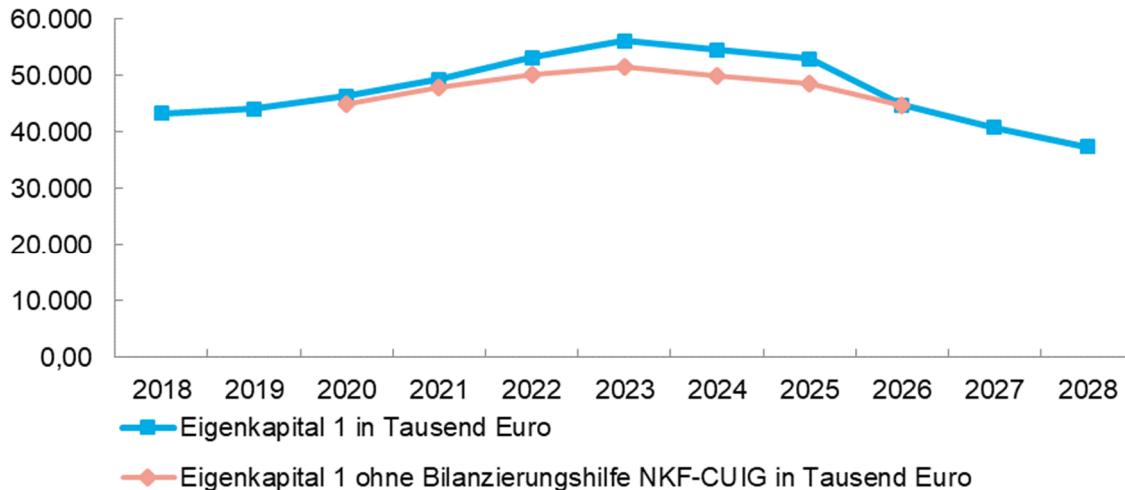
Für 2025 hat die Stadt eine deutliche Senkung des Grundsteuerhebesatzes A im Vergleich zum Vorjahr beschlossen. Grund hierfür stellt die Neubewertung der Grundstücke durch das Finanz- ministerium dar. Mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 10. April 2018 wurde das bisheri- ge Einheitswertsystem bei Grundstücken für verfassungswidrig erklärt. Die Grundsteuer A be- trägt nun 232 Prozentpunkte, während die Grundsteuer B auf 893 Prozentpunkte festgesetzt wurde. Verglichen mit den Hebesätzen aus 2024 entspricht dies einer Senkung von 60 Punkten beziehungsweise bei der Grundsteuer B um einen Anstieg von 336 Prozentpunkten. Es handelt sich hierbei um die vom Landesfinanzministerium im September 2024 aktualisierten sogenann- ten aufkommensneutralen Hebesätzen. Das bedeutet, dass die Stadt durch die Anpassungen keine weiteren Erträge generiert oder verliert. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer ist mit 428 Prozentpunkten unverändert geblieben.

Die Auswirkungen der tatsächlichen und geplanten Jahresergebnisse auf das Eigenkapital be- schreibt das folgende Kapitel „1.4.3 Eigenkapital“.

#### 1.4.3 Eigenkapital

- ➔ Mit den Jahresüberschüssen der vorangegangenen Jahre konnte die Stadt Lügde ihr Eigen- kapital umfangreich stärken. Die Eigenkapitalquote 1 ist im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Die für die kommenden Jahre geplanten Defizite kann die Stadt durch ihre Ausgleichsrücklage auffangen. Das Eigenkapital wird dadurch sowie bei einer einmali- gen Ausbuchung der Bilanzierungshilfe deutlich verringert werden.

### Eigenkapital Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2028\*



\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Durch die positive Entwicklung der Ausgleichsrücklage, welche sich auch in der Kennzahl „Ausgleichsrücklage je Einwohner“ (siehe Tabelle auf der Folgeseite) widerspiegelt, konnte die **Stadt Lügde** in den vergangenen Haushaltsjahren ein großes Polster erwirtschaften. Insgesamt flossen von 2018 bis 2023 etwa 14,1 Mio. Euro in die Ausgleichsrücklage. Durch die zukünftig geplanten Jahresfehlbedarfe wird die Ausgleichsrücklage fast vollständig aufgebraucht werden.

Hinzu kommt der Umgang mit der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG. Die Kommunen haben seit 2020 die Verpflichtung, Corona- und kriegsbedingte Schäden zu isolieren und können die Jahresergebnisse dadurch verbessern. Dies wirkte sich zumindest temporär auch positiv auf das Eigenkapital aus. Die Stadt Lügde hat von 2020 bis 2023 insgesamt 4,5 Mio. Euro isoliert. Ab 2024 entfällt die Isolierungsmöglichkeit, sodass keine weiteren Schäden verbucht werden dürfen.

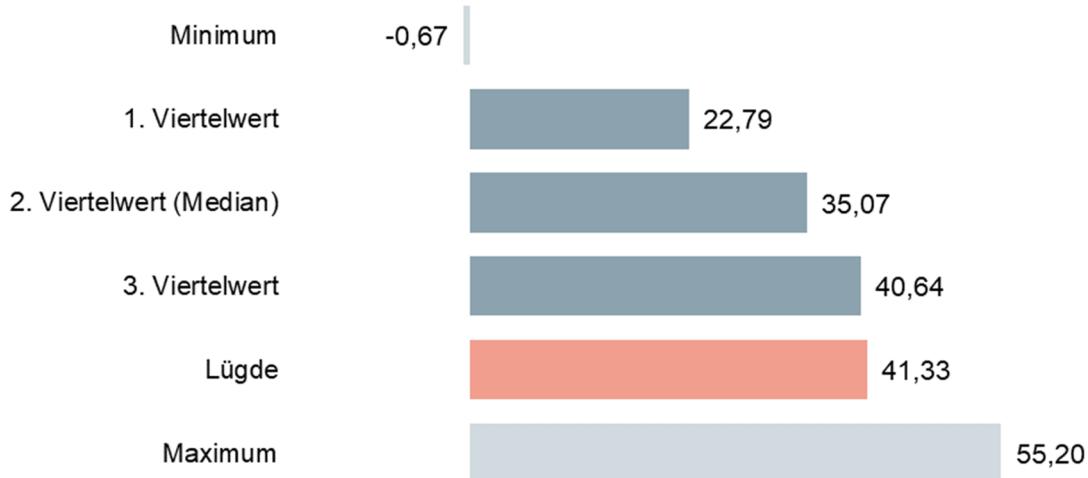
Entscheidet sich die Stadt für eine einmalige Ausbuchung der Bilanzierungshilfe gegen das Eigenkapital, würde dieses um weitere 4,5 Mio. Euro verringert werden. Insoweit erwartet die Stadt für den gesamten Planungszeitraum einen beachtlichen Eigenkapitalverzehr. Das sind von 2024 bis 2028 insgesamt 14,3 Mio. Euro durch die Plandefizite. Zusammen mit der Bilanzierungshilfe wären es etwa 18,8 Mio. Euro. Das entspricht einem Drittel des Ende 2023 bestehenden Eigenkapitals von 56,2 Mio. Euro.

Sollten sich die geplanten Entwicklungen realisieren, wird die Stadt Lügde nach den aktuell geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen<sup>8</sup> bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen. Die allgemeine Rücklage wird bis 2028 nach der Planung nicht in Anspruch genommen. Die Gefahr einer mittelfristigen Überschuldung ist ebenfalls nicht absehbar.

<sup>8</sup> Änderung des § 95 Abs. 2 GO NRW, sowie des § 76 Abs. 1 GO NRW im Rahmen des 3. NKFWG verkündet am 15. März 2024.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in den **Tabellen 5 und 6 der Anlage** dieses Teilberichts.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



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



Die Eigenkapitalquote 1 der Stadt Lügde ist 2023 weit überdurchschnittlich. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen eine niedrigere Eigenkapitalquote 1 aus. Auch die Eigenkapitalquote 2 der Stadt Lügde fällt mit 79,96 Prozent interkommunal weit überdurchschnittlich aus. Diese Quote ist um die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge ergänzt. Eine ebenfalls hohe Eigenkapitalquote 2 bedeutet, dass die Sonderposten überdurchschnittlich sind und daraus deutliche Erträge aus der Auflösung generiert werden können.

### Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

Kennzahl	Lügde	Minim-um	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in Prozent	39,32	-7,93	21,91	33,85	39,80	54,71	30
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	79,96	40,50	61,52	70,17	73,72	83,09	30
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in Prozent	79,27	36,21	60,82	69,51	73,31	82,72	30

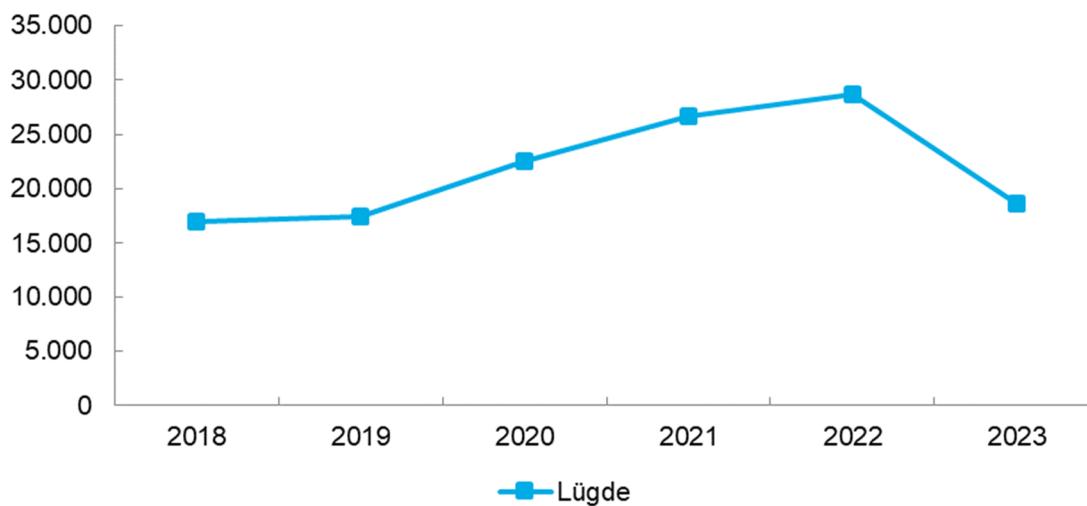
Kennzahl	Lügde	Minim um	1. Vier telwert	2. Vier telwert (Median)	3. Vier telwert	Maxim um	Anzahl Werte
Ausgleichsrücklage je EW	1.707	0,00	538	883	1.383	2.433	30

Die Stadt Lügde gehört im gesamten Betrachtungszeitraum zu den Kommunen mit einer vergleichsweise hohen Eigenkapitalquote 1. Auch die Eigenkapitalquote 2 fällt im gesamten Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich hoch aus.

## 1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

### 1.4.4.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2023



Bei den Gesamtverbindlichkeiten saldiert die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen. Die so ermittelten Verbindlichkeiten vergleicht die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die Stadt Lügde hat keine Mehrheitsbeteiligungen und keine Sondervermögen vorzuweisen. Dadurch entsprechen die Gesamtverbindlichkeiten Konzern den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Diese umfassen unter anderem auch die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie die erhaltenen Anzahlungen der Stadt.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Lügde sind von 2018 bis 2022 deutlich angestiegen. Liegen sie 2018 noch bei 17,0 Mio. Euro, betragen sie 2022 bereits 28,7 Mio. Euro. Ein wesentlicher Grund hierfür ist ein Anstieg der erhaltenen Anzahlungen. Sie haben sich von 2,0 Mio. Euro auf 13,2 Mio. Euro vermehrt. Unter den erhaltenen Anzahlungen verbucht die Stadt Lügde unter anderem Einzahlungen aus der allgemeinen Investitions-, Sport- und Schulpauschale sowie

zweckgebundene Investitionszuwendungen. Bei einer investiven Verwendung sind nach Fertigstellung der Investitionsmaßnahme die erhaltenen Anzahlungen in den entsprechenden Sonderposten umzubuchen. Dessen ertragswirksame Auflösung korrespondiert mit den Abschreibungsaufwendungen des betreffenden Vermögensgegenstandes. Zudem wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet.

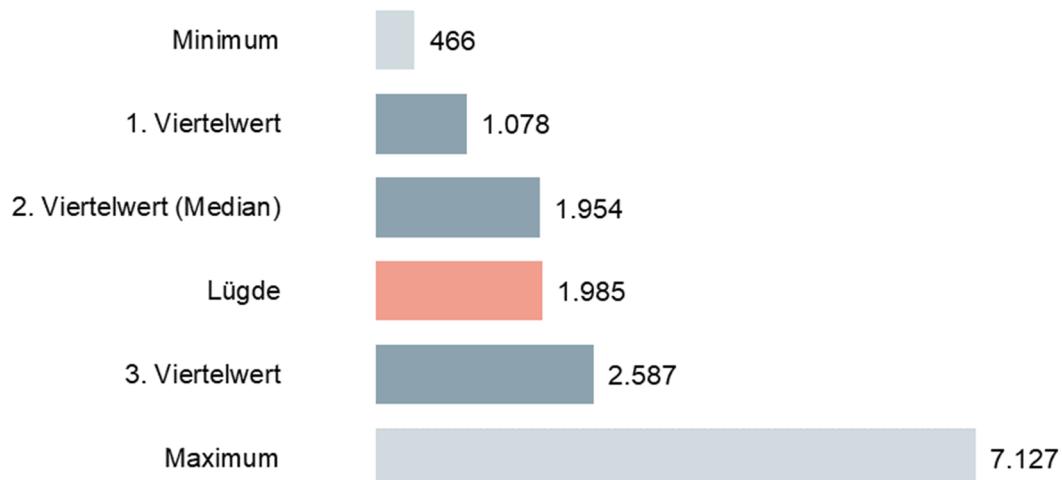
Von 2022 auf 2023 haben sich die Verbindlichkeiten deutlich um 10,1 Mio. Euro wieder verringert. Sie belaufen sich 2023 auf 18,6 Mio. Euro. Auch hier ist die Veränderung auf die erhaltenen Anzahlungen zurückzuführen. Die Stadt Lügde hat in 2023 einen Großteil der erhaltenen Anzahlungen zur Finanzierung von Investitionen verwendet. Dieses betrifft die erfolgten Aktivierungen im Zuge der Erneuerung des Schulzentrums, und zwar bei den Schulen im Anlagenvermögen sowie den Sonderposten für Zuwendungen.

Die Kreditverbindlichkeiten für Investitionen haben eine ähnliche Entwicklung wie die erhaltenen Anzahlungen erlebt. Sie sind ebenfalls nach einem erkennbaren Anstieg in 2021 etwa auf dem Niveau des Prüfjahres 2018 zurückgegangen. Ende 2023 betragen sie 14,0 Mio. Euro. Kreditverbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung sind bei der Stadt Lügde erfreulicherweise im gesamten Betrachtungszeitraum nicht vorhanden. Zu beachten ist jedoch, dass im Gegensatz zu zahlreichen Vergleichskommunen bei der Stadt Lügde sämtliche kommunalen Aufgaben und auch deren Finanzierung im Kernhaushalt wahrgenommen werden. Dazu zählen insbesondere die vielfach bei Kommunen ausgegliederten Bereiche der Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung. Die häufig volumeträchtigen Investitionen werden dabei zu einem nennenswerten Anteil über Investitionskredite finanziert.

Eine genaue Aufschlüsselung der Verbindlichkeiten findet sich in der **Tabelle 7 der Anlage** des Teilberichtes.

Mit den Gesamtverbindlichkeiten positioniert sich die Stadt Lügde im interkommunalen Vergleich wie folgt:

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2023

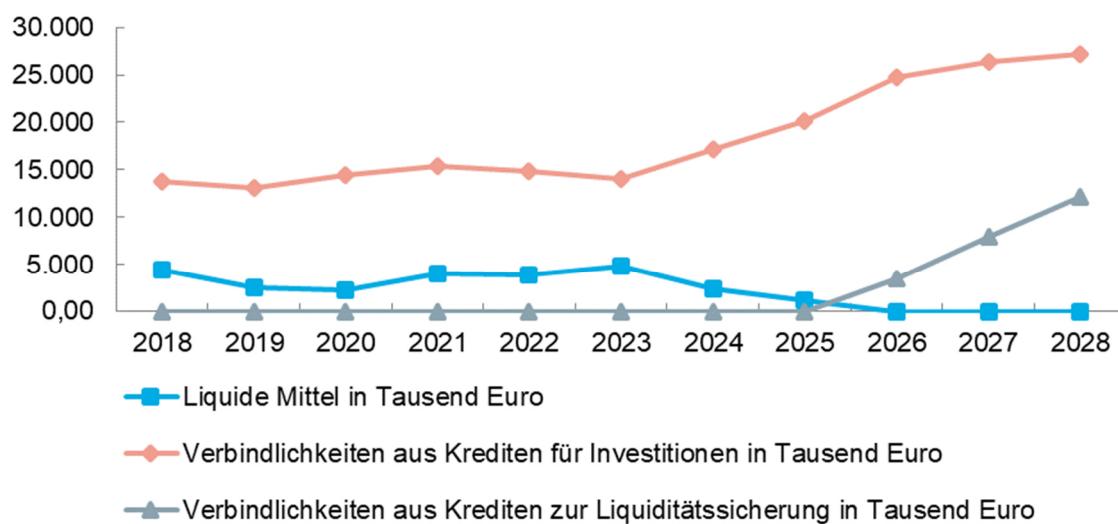


In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Lügde knapp oberhalb des Medians ein. Dies bedeutet, dass Lügde vergleichsweise durchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten auszuweisen hat.

**Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Lüge in Tausend Euro 2018 bis 2028\***



\* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind von 2018 bis 2023 überwiegend auf dem gleichen Niveau geblieben. Hier gab es nur moderate Änderungen. Ende 2023 belaufen sich die Investitionskreditverbindlichkeiten auf 14,0 Mio. Euro. Ab 2024 und in den darauffolgenden Jahren rechnet Lügde mit weiteren, umfangreichen Investitionskreditaufnahmen und damit einer beachtlichen Netto-Neuverschuldung. Sollten sich die Planungen realisieren, würde sich ein erheblicher Anstieg der Investitionskreditverbindlichkeiten auf bis zu 27,2 Mio. Euro in 2028 ergeben.

Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten hat die Stadt Lügde bis einschließlich 2024 nicht zu verzeichnen. Dank der noch vorhandenen eigenen Liquidität sind Liquiditätskreditaufnahmen nicht erforderlich gewesen. Die Stadt erwartet jedoch, dass ab 2025 die Aufnahme von Liquiditätskrediten durch die jährlichen stark negativen Planergebnisse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sowie durch den Verbrauch der liquiden Mittel unumgänglich wird. Bis 2028 soll

sich ein Liquiditätskreditbedarf von 12,2 Mio. Euro ergeben. Zusammen mit den Investitionskrediten prognostiziert Lügde damit bis 2028 einen Gesamtkreditbestand von 39,4 Mio. Euro.

Die einzelnen Positionen der Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquiden Mittel stehen in der **Anlage 9** dieses Teilberichts.

#### 1.4.4.2 Vermögen

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 Daten aus der letzten überörtlichen Prüfung für die Gebäude und Straßen heran. Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese heran.

Bis zu einem Anlagenabnutzungsgrad von 50 Prozent gehen wir von einer ausgewogenen Gebäudestruktur aus. Die im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung der **Stadt Lügde** ermittelten Anlagenabnutzungsgrade lagen teilweise noch deutlich unter 50 Prozent. Mehrere der untersuchten Vermögensgruppen hatten erst ein Drittel ihrer rechnerischen Nutzungsdauer überschritten und waren damit in einem guten Zustand. Zwar kann man Gebäude nach Ablauf der Restnutzungsdauer generell noch weiter nutzen. Jedoch steigen bei einer alten Bausubstanz die Erfordernisse an die Instandhaltung. Gleichzeitig wächst das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen.

In der aktuellen Prüfung ist der Wertverzehr weiter fortgeschritten. Die Stadt Lügde sieht in ihrem Haushaltsplan 2025 jedoch einige Investitionen vor, gerade im schulischen Bereich. Die Grundschule Lügde soll zwecks der gesetzlich vorgeschriebenen OGS-Betreuung ausgebaut werden. Zudem sollen ebenfalls eine kleine Mensa und eine Anlieferungsküche gebaut werden. Hierfür plant die Stadt insgesamt rund 3,0 Mio. Euro ein. Des Weiteren soll auch die etwa 50 Jahre alte Ramberg-Sporthalle saniert werden. Den geplanten etwa 7,5 Mio. Euro an investiven Auszahlungen stehen nach aktuellen Informationen nunmehr beachtliche Fördermittel aus dem Städtebauförderprogramm von 5,3 Mio. Euro gegenüber. Dadurch reduziert sich der städtische Finanzierungsanteil erheblich auf unter 30 Prozent. Die vorgenannten Maßnahmen werden nach Fertigstellung für geringere Anlagenabnutzungsgrade sorgen und den Vermögensverzehr teilweise abmindern.

Im Rahmen der letzten Prüfung haben wir einen Anlagenabnutzungsgrad für das Straßenvermögen von 54 Prozent für das Jahr 2017 ermittelt. Der damalige Bilanzwert 2017 des Straßenvermögens hat sich auch in diesem Prüfungszeitraum weiter verringert. Der Vermögensverzehr konnte nicht durch entsprechende Reinvestitionen gedeckt werden. Der Bilanzwert des Straßennetzes ist von 2017 nach 2023 von 25,9 Mio. Euro auf 21,1 Mio. Euro gesunken.

Insgesamt sind die Bemühungen der Stadt, dem Substanzverlust entgegenzuwirken, erkennbar. Einige investive Projekte konnten im Betrachtungszeitraum bereits umgesetzt werden, wieder andere wurden geplant, aber aktuell noch nicht umgesetzt. Darüber hinaus plant Lügde auch weiterhin investive Maßnahmen in die bestehenden Vermögensgegenstände, ebenfalls in

das Straßenvermögen. Die Stadt ist bestrebt, mit zeitnah durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Instandhaltungen für eine Wertstabilität im Gebäudebereich Sorge zu tragen.

## 1.5 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, wie die Kommune mit dem Instrument der investiven Ermächtigungsübertragungen umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagemanagement getroffen hat.

### 1.5.1 Ermächtigungsübertragungen

#### ► Feststellung

Die Stadt Lügde macht keinen Gebrauch von konsumtiven oder investiven Ermächtigungsübertragungen. Sämtliche Mittel werden, sofern sie für eine Maßnahme weiter notwendig sind, im folgenden Haushaltsjahr neu veranschlagt. Dies entspricht dem Grundsatz der Haushaltstransparenz.

#### ► Feststellung

Die Stadt Lügde nimmt die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen im Durchschnitt zu lediglich 50 Prozent tatsächlich in Anspruch. Damit schmälert die anteilige Nichtumsetzung die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsplanung.

*Eine Kommune sollte ihre Haushaltsansätze sorgfältig planen und Investitionsauszahlungen so realistisch wie möglich veranschlagen. Zudem sollte die Kommune nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt haben.*

Die Stadt Lügde hat bislang keine expliziten Regelungen zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen getroffen. Zwar nimmt die Stadt derzeit weder konsumtive noch investive Ermächtigungsübertragungen vor. Dennoch sollte jede Kommune auf eine mögliche Ermächtigungsübertragung vorbereitet sein. Alternativ sollte die strategische Vorgabe, keine Mittelübertragungen vorzunehmen, schriftlich fixiert werden. Dies schafft Transparenz und auch Verbindlichkeit.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte ihren Grundsatz, keine Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen, in einer (gegebenenfalls bereits bestehenden) Dienstanweisung oder Vereinbarung schriftlich festhalten. Dies schafft Transparenz und Verbindlichkeit und kommt den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW nach.

#### Investive Auszahlungen Lügde 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.220	9.098	11.837	17.079	14.692	7.531
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0

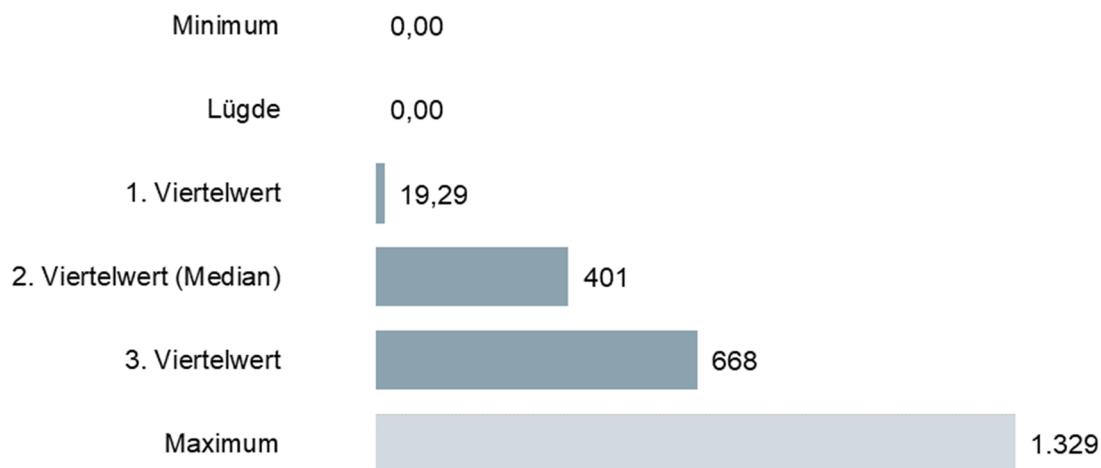
Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	5.220	9.098	11.837	17.079	14.692	7.531
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.942	4.744	6.426	8.250	8.643	3.607
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>37,02</b>	<b>52,14</b>	<b>54,29</b>	<b>48,30</b>	<b>58,82</b>	<b>47,90</b>

Die originären Ansätze reichen in allen Prüfjahren aus, um die investiven Auszahlungen zu decken. Die Ist-Ergebnisse unterschreiten jeweils den Haushaltsansatz. Der Grad der Inanspruchnahme liegt im Durchschnitt der sechs Jahre noch unterhalb von 50 Prozent. Dies bedeutet, dass Lügde es augenscheinlich nicht schafft, ihre geplanten Investitionsmaßnahmen auch umzusetzen.

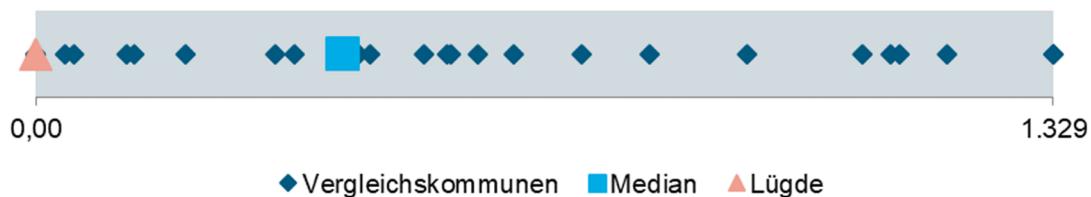
Als Gründe für den teilweise unterdurchschnittlichen Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Stadt planungsbedingte, personelle, vertragliche, zuwendungrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Stadt Lügde keine Ermächtigungsübertragungen vornimmt, ordnet sie sich im interkommunalen Vergleich mit 31 anderen Kommunen beim Vergleichsminimum ein:

#### Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2023



Das Streudiagramm zeigt die Positionen der Vergleichskommunen:



Auch in den Vorjahren stellt die Stadt Lügde mit weiteren Kommunen das Minimum.

## 1.5.2 Kredit- und Anlagemanagement

### 1.5.2.1 Kreditmanagement

#### ► Feststellung

Die Stadt Lügde hat bis auf einige wenige Regelungen zur Aufnahme von Liquiditätskrediten ihre strategischen Vorgaben für das Kreditmanagement noch nicht schriftlich festgehalten.

*Eine Kommune sollte den Handlungsrahmen und die strategische Ausrichtung für ihr Kreditportfolio festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Insbesondere Zinsänderungsrisiken und Klumpenrisiken sollte sie dabei im Blick behalten. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.*

#### Kreditportfolio Lügde 2023

Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Tausend Euro	14.009
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Tausend Euro	0
Anzahl der Kreditverträge	51
Anzahl Kreditgeber	5

Das Kreditportfolio der **Stadt Lügde** enthält Ende 2023 ausschließlich Investitionskredite. Davor stammen einige auch aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“. Diese Kredite hat die Kommune zwar in ihren Büchern zu bilanzieren, Zinsen und Tilgung leistet jedoch das Land. Zukünftig wird mit einer deutlichen Aufnahme von weiteren Investitionskrediten als auch nach vielen Jahren erstmalig wieder von Liquiditätskrediten gerechnet.

Erklärtes Ziel bei einer neuen Kreditaufnahme ist es, die städtischen Investitionsvorhaben zu den günstigsten Konditionen zu finanzieren. Einige Strategien hinsichtlich der Kreditaufnahmen hat sie im Haushaltsplan dargelegt. Für zukünftige Kreditaufnahmen möchte die Stadt Lügde eine digitale Plattform für Kommunen nutzen. Auf dieser werden die Kreditausschreibungen gelistet und Kreditgeber können ihre Angebote veröffentlichen. Zudem führt die Stadt ebenfalls eine Bieterliste. Eine Kreditausschreibung über die Plattform hat auskunftsgemäß aufgrund der bislang positiven Entwicklung der vergangenen Haushaltjahre noch nicht stattgefunden.

Ihr Kreditportfolio überwacht die Stadt Lügde mithilfe einer Softwarelösung. Hier achtet die Stadt ebenfalls auf die Zinsbindungen, die Höhe der zu zahlenden Zinsen sowie auf die Tilgungsleistungen. Auch die Dokumentation des gesamten Bearbeitungsprozesses bei einer Kreditaufnahme erfolgt über die Software. Die Mitarbeiter wurden zuvor für den Umgang mit der Software geschult.

Die Entscheidung, welcher Kredit bei welcher Bank aufgenommen wird, trifft der Kämmerer in Abstimmung mit dem Bürgermeister. Im Rahmen der Haushaltsberatungen berichtet der Kämmerer in den Sitzungen des Rates oder des Haupt- und Finanzausschusses über Änderungen im Kreditportfolio. In der Regel werden dabei Informationen zur Inanspruchnahme der veranschlagten Kredite und den damit verbundenen Zahlungsabflüssen gegeben. In diesem Zuge werden auch Kennzahlen eingesetzt, wie die Darstellung des Durchschnittzinsses oder des Anteils an Förderdarlehen.

Eine explizite Dienstanweisung oder Richtlinie für das Kreditmanagement hat die Stadt Lügde noch nicht eingeführt.

#### ► **Empfehlung**

Die bereits in der Praxis gelebten Regelungen zum Kreditmanagement sollte die Stadt Lügde auch schriftlich festhalten. In einer entsprechenden Richtlinie oder Dienstanweisung kann sie strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben.

Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse kann die Stadt Lügde ihre Vorgaben auf Mindestinhalte beschränken:

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten sowie deren Umschuldung und Prolongation erfassen.
- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres Kreditmanagements sollte die Stadt Lügde verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten zum Beispiel sein: Gewährleistung der Liquidität, Minimierung von Zinsleistungen oder die möglichst weitreichende Reduzierung von Zinsänderungsrisiken. Bei Zielkonflikten sollte Lügde Prioritäten festlegen.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch eventuelle Ausgliederungen der Stadt Lügde gehören.
- Die Stadt Lügde sollte Regelungen zum Einsatz bestimmter **Finanzierungsinstrumente** treffen, beispielsweise zum Einsatz derivativer Finanzgeschäfte, strukturierter Finanzierungsinstrumente oder einer Aufnahme von Krediten in fremder Währung. Schließt die Stadt bestimmte Instrumente, etwa Fremdwährungskredite oder derivative Finanzgeschäfte aus, sollte sie dies explizit regeln.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum **Verfahren** der Kreditaufnahme sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
  - Für die **Angebotseinhaltung und -auswertung** sollte geregelt werden, dass grundsätzlich mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte die Stadt Lügde regeln, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen.

- Die **Dokumentation** der Angebotseinhaltung und Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- **Kontroll- und Berichtspflichten** sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet. Gegebenenfalls können zu den verfolgten Zielen passende Kennzahlen definiert werden.

Die Stadt Lügde 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 in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.<sup>9</sup> Zudem hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu Fragestellungen des Zins- und Schuldenmanagements sowie der Risikosteuerung kommunaler Schulden berichtet.<sup>10</sup>

### 1.5.2.2 Anlagemanagement

#### ► Feststellung

Die Stadt Lügde hat für ihr Anlagemanagement noch keinen Handlungsrahmen schriftlich festgelegt.

*Eine Kommune sollte einen Handlungsrahmen für ihr Anlageportfolio schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Kommune sollte insbesondere regeln, welche Anlageinstrumente die Verwaltung nutzen und welche Risiken sie gegebenenfalls eingehen darf. Die Regelungen sollten vom Rat beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.*

#### Geldmittel und -anlagen Lügde 2023

Kennzahlen	2023
Liquide Mittel in Tausend Euro	4.872
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Tausend Euro	0
Wertpapiere des Anlagevermögens in Tausend Euro	835
Ausleihungen	44

<sup>9</sup> Deutscher Städetag 2015: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Muster für Dienstanweisungen: abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/themen/finanzmanagement-muster-dienstanweisungen>, Download 19.08.2022.

<sup>10</sup> Vgl. KGSt 2019: Kennzahlenset – Zins- und Schuldenmanagement und kreditbezogenes Berichtswesen, KGSt-Bericht Nr. 12/2019; sowie KGSt 2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulen, KGSt-Bericht Nr. 7/2014, [www.kgst.de](http://www.kgst.de), Download 19.08.2022.

Derzeit verfügt die **Stadt Lügde** über Tagesgeldkonten sowie über Wertpapiere des Anlagevermögens. Bei Letzteren handelt es sich um Anteile am kommunalen Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse.

Sofern die Stadt Lügde eine Geldanlage getätigt hat, war die Liquiditätssteuerung vorrangiges Ziel. In der Vergangenheit hat die Stadt hierfür Anlageformen von 30, 60, 90 Tagen bis hin zu einem Jahr genutzt. Neben der Liquiditätssteuerung war Lügde auch die Vermeidung von „Strafzinsen“ wichtig. Die Entscheidungsbefugnisse liegen bei der Leitung der Zahlungsabwicklung in Abstimmung mit dem Kämmerer.

Explizite Verfahrensvorgaben bestehen bei der Stadt Lügde noch nicht. Eine Kommune sollte jedoch auch dann grundlegende strategische Festlegungen formulieren, wenn sie eher selten Geld anlegt, ausschließlich sicherheitsorientiert operiert und riskante Geldanlagen meidet. In diesen Fällen können sich die Regelungen auf wenige Aspekte beschränken. Unter anderem sollte dokumentiert sein, welche Arten von Geldanlagen zugelassen sind und gegebenenfalls welche Risiken die Verwaltung eingehen darf. Dieses führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtsicherheit für die Entscheidungsträger. Vorgaben zur strategischen Ausrichtung und zu Entscheidungsbefugnissen sowie Verfahrensregelungen verbessern die Transparenz bei Anlageentscheidungen.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte eine Richtlinie für ihr Anlagemanagement entwickeln, auch wenn zukünftig geringere Geldanlagen zu erwarten sind. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Verfahrensregeln, Entscheidungskompetenzen und Anlagerahmen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Stadt angepasst werden.

Die grundlegenden Aspekte, die in einer Richtlinie zum Kreditmanagement geregelt werden sollten, sind auf das Anlagemanagement übertragbar.

- Der **Anwendungsbereich** der Vorgaben sollte regeln, für welche Art von Finanzgeschäften die Regelungen anzuwenden sind.
- Die wesentlichen **Anlageziele und Grundsätze** ihres Anlagemanagements sollte die Stadt Lügde verbindlich festlegen, bestehende Zielkonflikte benennen und Prioritäten definieren. Ziele des Anlagemanagements könnten sein:
  - Die Erwirtschaftung angemessener Erträge unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Verfügbarkeit der Geldanlagen. Unter Umständen die Inkaufnahme niedriger oder sogar negativer Zinsen zur Reduzierung von Anlagerisiken.
  - Eine Beschränkung von Einlagen auf Finanzinstitute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem zugehörig sind, um das Risiko eines Totalverlustes soweit möglich auszuschließen.
  - Der Vorrang von Investitionsfinanzierung oder Cash-pooling im Kommunalkonzern vor einer Geldanlage.

- Zum Geltungsbereich der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch Ausgliederungen der Stadt Lügde gehören. Falls die Ausgliederungen Anlageentscheidungen, gegebenenfalls in einem bestimmten Rahmen, in eigener Verantwortung treffen, sollte dies dokumentiert sein.
- Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Anlageinstrumente. Die Stadt Lügde kann einzelne Anlageinstrumente explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen, beispielsweise den Einsatz von Derivaten oder Anleihen mit Bonitätsanforderung an den Kontrahenten beziehungsweise die Emittenten. Auch hinsichtlich der Laufzeiten und Risikoklassen nach dem Wertpapierhandelsgesetz<sup>11</sup> könnten Vorgaben getroffen werden.
- Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden. Sie können gegebenenfalls nach Volumen gestaffelt werden.
- Zum Verfahren der Geldanlage sollten verbindliche Vorgaben bestehen.
- Für die Angebotseinhaltung und -auswertung sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gegebenenfalls mehrere Angebote einzuholen sind.
- Die Dokumentation der Angebotseinhaltung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.
- Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere abhängig von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios. Geregelt werden sollte wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Stadt Lügde kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung zum Anlagemanagement unter Umständen sinnvoll ergänzen. Dies gilt vor allem, wenn sich die Komplexität des Portfolios erhöht. Die bereits in Kapitel 1.5.2.1 „Kreditmanagement“ genannten Muster-Richtlinien und Berichte enthalten auch Vorgaben zu einem kommunalen Anlagemanagement, die die Stadt Lügde in Gänze oder auszugsweise als Vorlage heranziehen kann.

<sup>11</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.

## 1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Lügde macht keinen Gebrauch von konsumtiven oder investiven Ermächtigungsübertragungen. Sämtliche Mittel werden, sofern sie für eine Maßnahme weiter notwendig sind, im folgenden Haushaltsjahr neu veranschlagt. Dies entspricht dem Grundsatz der Haushaltstransparenz.	45			
F2	Die Stadt Lügde nimmt die Haushaltsansätze der investiven Auszahlungen im Durchschnitt zu lediglich 50 Prozent tatsächlich in Anspruch. Damit schmälert die anteilige Nichtumsetzung die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltplanung.	45	E2	Die Stadt Lügde sollte ihren Grundsatz, keine Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen, in einer (gegebenenfalls bereits bestehenden) Dienstanweisung oder Vereinbarung schriftlich festhalten. Dies schafft Transparenz und Verbindlichkeit und kommt den Anforderungen des § 22 Abs. 1 KomHVO NRW nach.	45
F3	Die Stadt Lügde hat bis auf einige wenige Regelungen zur Aufnahme von Liquiditätskrediten ihre strategischen Vorgaben für das Kreditmanagement noch nicht schriftlich festgehalten.	47	E3	Die bereits in der Praxis gelebten Regelungen zum Kreditmanagement sollte die Stadt Lügde auch schriftlich festhalten. In einer entsprechenden Richtlinie oder Dienstanweisung kann sie strategische und organisatorische Regelungen zum Verfahren sowie zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften festschreiben.	48
F4	Die Stadt Lügde hat für ihr Anlagemanagement noch keinen Handlungsrahmen schriftlich festgelegt.	49	E4	Die Stadt Lügde sollte eine Richtlinie für ihr Anlagemanagement entwickeln, auch wenn zukünftig geringere Geldanlagen zu erwarten sind. In dieser sollte sie strategische und organisatorische Regelungen festschreiben, wie z. B. Verfahrensregeln, Entscheidungskompetenzen und Anlagerahmen. Dies führt zu mehr Verbindlichkeit und Rechtssicherheit für die Entscheidungsträger sowie zu mehr Transparenz bei Anlageentscheidungen. Der Umfang der Richtlinie kann an die örtlichen Verhältnisse sowie Bedürfnisse der Stadt angepasst werden.	50

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2023**

Kennzahlen	Lügde 2017	Lügde aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>								
Aufwandsdeckungsgrad	97,37	105	77,50	98,11	101	106	128	27
Eigenkapitalquote 1	37,56	41,33	-0,67	22,79	35,07	40,64	55,20	30
Eigenkapitalquote 2	77,21	79,96	40,50	61,52	70,17	73,72	83,09	30
Fehlbetragsquote	1,88	k. A.			Siehe Anmerkung im Tabellenfuß			
<b>Vermögenslage</b>								
Infrastrukturquote	53,27	40,38	18,14	28,63	32,65	40,54	49,53	30
Abschreibungsintensität	13,13	12,55	6,42	8,30	9,56	11,16	14,43	25
Drittfinanzierungsquote	56,06	64,55	39,54	55,72	66,91	76,50	86,43	24
Investitionsquote	71,00	71,12	71,12	129	156	202	466	29
<b>Finanzlage</b>								
Anlagendeckungsgrad 2	93,60	95,73	65,65	87,63	96,50	105	116	29
Liquidität 2. Grades	116	120	8,02	61,50	89,13	263	942	29
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	28,38	16,35			Siehe Anmerkung im Tabellenfuß			
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,64	4,18	1,73	5,52	7,61	11,23	28,41	29
Zinslastquote	1,33	0,63	0,01	0,15	0,47	0,92	3,25	27
<b>Ertragslage</b>								
Netto-Steuерquote	44,88	48,41	45,88	52,48	57,55	65,34	78,08	24
Zuwendungsquote	25,46	22,50	6,69	12,62	19,21	24,23	34,44	27
Personalintensität	21,53	21,56	13,48	15,73	17,58	19,38	24,46	27
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,29	17,35	11,19	16,58	19,76	21,61	27,25	27
Transferaufwandsquote	40,02	36,66	35,30	40,08	42,67	47,06	51,66	27

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

**Tabelle 3: Jahresergebnisse und Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2028**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis nach Abzug globaler Mindestaufwand	1.016	819	2.250	3.002	3.820	3.158	-1.608	-1.497	-3.737	-3.953	-3.464
Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG	1.016	819	852	2.878	2.411	1.586	-1.608	-1.497	-3.737	-3.953	-3.464

**Tabelle 4: Jahresergebnis je EW\* in Euro 2018 bis 2023**

Jahr	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	106	-311	-13,02	46,51	127	774	40
2019	86,71	-1.331	45,94	89,19	142	526	40
2020	240	-316	-21,65	69,56	186	700	40
2021	325	-293	17,15	92,01	187	473	40
2022	413	-131	68,85	173	248	612	39
2023	337	-685	3,57	60,87	220	981	31

\* Einwohner bzw. Einwohnerin.

**Tabelle 5: Eigenkapital Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2023**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	43.302	44.091	46.354	49.391	53.198	56.152
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>43.302</b>	<b>44.091</b>	<b>46.354</b>	<b>49.391</b>	<b>53.198</b>	<b>56.152</b>
Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG	0,00	0,00	1.398	1.522	2.931	4.503
<b>Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG</b>	<b>43.302</b>	<b>44.091</b>	<b>44.956</b>	<b>47.869</b>	<b>50.267</b>	<b>51.649</b>
Sonderposten für Zuwendungen	36.972	36.314	35.721	34.681	35.741	46.442
Sonderposten für Beiträge	6.670	6.556	6.484	6.375	6.183	6.034
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>86.944</b>	<b>86.961</b>	<b>88.559</b>	<b>90.447</b>	<b>95.122</b>	<b>108.628</b>
<b>Eigenkapital 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG</b>	<b>86.944</b>	<b>86.961</b>	<b>87.161</b>	<b>88.925</b>	<b>92.191</b>	<b>104.125</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>113.933</b>	<b>114.767</b>	<b>121.273</b>	<b>127.793</b>	<b>134.240</b>	<b>135.854</b>

**Tabelle 6: Eigenkapital 1 und Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2028**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital	43.302	44.091	46.354	49.391	53.198	56.152	54.544	53.047	44.807	40.854	37.390
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>43.302</b>	<b>44.091</b>	<b>46.354</b>	<b>49.391</b>	<b>53.198</b>	<b>56.152</b>	<b>54.544</b>	<b>53.047</b>	<b>44.807</b>	<b>40.854</b>	<b>37.390</b>
Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG	0,00	0,00	1.398	1.522	2.931	4.503	4.503	4.503	0,00	0,00	0,00
<b>Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG</b>	<b>43.302</b>	<b>44.091</b>	<b>44.956</b>	<b>47.869</b>	<b>50.267</b>	<b>51.649</b>	<b>50.041</b>	<b>48.544</b>	<b>44.807</b>	<b>40.854</b>	<b>37.390</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2023**

Grunddaten Kernhaushalt	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	17.006	17.498	22.567	26.721	28.729	18.590
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen*	0	0	0	0	0	0
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Stadt</b>	<b>17.006</b>	<b>17.498</b>	<b>22.567</b>	<b>26.721</b>	<b>28.729</b>	<b>18.590</b>

**Tabelle 8: Schulden Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2023**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	13.772	13.105	14.427	15.383	14.888	14.009
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	789	682	1.289	749	446	1.152
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	4	0	10	0	52	41

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sonstige Verbindlichkeiten	418	307	251	344	99	356
Erhaltene Anzahlungen	2.024	3.405	6.590	10.244	13.245	3.032
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>17.006</b>	<b>17.498</b>	<b>22.567</b>	<b>26.721</b>	<b>28.729</b>	<b>18.590</b>
Rückstellungen	8.479	8.680	8.608	9.155	8.747	6.794
Sonderposten für den Gebührenausgleich	138	109	79	54	89	41
<b>Schulden</b>	<b>25.622</b>	<b>26.288</b>	<b>31.255</b>	<b>35.931</b>	<b>37.564</b>	<b>25.426</b>
Forderungen	1.415	1.888	2.965	2.282	2.003	1.919
Liquide Mittel	4.467	2.568	2.190	4.012	3.942	4.872
<b>Effektive Schulden</b>	<b>19.740</b>	<b>21.831</b>	<b>26.100</b>	<b>29.637</b>	<b>31.618</b>	<b>18.635</b>
Ausleihungen	5	5	54	49	49	44
Wertpapiere des Anlagevermögens	595	633	736	771	803	835
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	0	0	0
Sonstige Vermögensgegenstände	213	254	401	446	454	302
<b>Erweiterte Effektivverschuldung</b>	<b>18.927</b>	<b>20.939</b>	<b>24.910</b>	<b>28.371</b>	<b>30.313</b>	<b>17.454</b>

**Tabelle 9: Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Lügde in Tausend Euro 2018 bis 2028**

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Liquide Mittel	4.467	2.568	2.190	4.012	3.942	4.872	2.338	1.203	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	13.772	13.105	14.427	15.383	14.888	14.009	17.210	20.196	24.805	26.413	27.240
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.426	7.986	12.181

## 2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lügde im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung 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.

#### **Zahlungsabwicklung**

Die Aufwendungen je Einzahlung bei der Stadt Lügde zeigen im interkommunalen Vergleich ein überdurchschnittliches Niveau. Dies ist insbesondere auf die geringere Anzahl an Einzahlungen und den vergleichsweise höheren Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung zurückzuführen.

Die Stadt Lügde macht bereits umfangreichen Gebrauch vom SEPA-Lastschriftverfahren. In neuen Bereichen wirbt sie proaktiv für die Möglichkeit des Einzuges von SEPA-Lastschriften.

Eine vergleichsweise hohe Anzahl von neuen ungeklärten Einzahlungen führt zu unnötigem Mehraufwand bei der Stadt Lügde. Verantwortlich dafür sind ausbleibende Sollstellungen. Die Stadt Lügde sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Ein- und Auszahlungen reduziert wird. Sobald eine Forderung oder auch Verbindlichkeit entsteht, sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.

Die Stadt Lügde hat wesentliche Regelungen für ihr Forderungsmanagement in einer Dienstanweisung festgehalten. Die Forderungen werden gut strukturiert verfolgt. Die Fälligkeit bei Zahlungsaufforderungen fällt mit 30 Tagen interkommunal überdurchschnittlich hoch aus. Etwa ein Fünftel der offenen Forderungen mussten angemahnt werden. Zur weiteren Optimierung empfehlen wir, die Fälligkeit von 30 Tagen auf bis zu 14 Tagen zu reduzieren, soweit dem keine gesetzlichen Regelungen entgegensprechen. Dies würde eine schnellere Bearbeitung von Forderungen unterstützen und auch einen schnelleren Liquiditätszufluss versprechen.

Die Stadt Lügde nutzt bereits die Möglichkeiten des E-Payments in der Verwaltung. Schriftliche Vorgaben und Regelungen zum E-Payment bestehen noch nicht. Die Stadt Lügde sollte ihr Angebot für Online-Dienstleistungen zukünftig weiter ausbauen. Dadurch können noch mehr Leistungen online bezahlt werden, sodass keine weiteren ungeklärten Einzahlungen entstehen und auch Fehler durch falsche Angaben fast gänzlich ausgeschlossen werden können. Zusätzlich sollte die Stadt eine Dienstanweisung hinsichtlich der Online-Zahlungsmethoden und den dazugehörigen Regelungen erstellen oder entsprechende Regelungen in einer bereits bestehenden Dienstanweisung mit aufnehmen.

#### **Vollstreckung**

Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung zeigen eine schwankende Entwicklung und seit 2022 ein unterdurchschnittliches Niveau. Der personelle Bestand der Vollstreckungsstelle der Stadt Lügde kann die neu anfallenden Vollstreckungsforderungen fast vollständig abarbeiten. Der Altbestand ist auf einem niedrigeren Niveau als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

## 2.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 2.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Sie stützt sich auf ermittelte Kennzahlen zur Beurteilung des Ressourceneinsatzes. Unterstützend betrachtet die gpaNRW Teilprozesse anhand von Checklisten.

Die Prüfung untergliedert sich in die zwei Handlungsfelder

- Zahlungsabwicklung und
- Vollstreckung.

Eine Rechtmäßigkeitsprüfung der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung wird im Rahmen der Prüfung nicht durchgeführt. Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen. Dazu liefert die gpaNRW den Kommunen in der Prüfung eine aktuelle Standortbestimmung und zeigt mögliche Schwachstellen auf. Eine tiefgreifende Analyse der Kennzahlen der Vollstreckung ist allerdings nicht Gegenstand dieser Prüfung.

## 2.4 Zahlungsabwicklung

- Die Stadt Lügde setzt überdurchschnittlich viel Personal im Overhead für die Bearbeitung von Zahlungseingängen ein. Zudem besteht ein relativ niedriger Automatisierungsgrad. Beides trägt zu den interkommunal überdurchschnittlichen Aufwendungen je Einzahlungen bei.

*Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.*

Die Aufgaben der Zahlungsabwicklung sind vielfältig. Grundsätzlich ist auch die Vollstreckung der Zahlungsabwicklung zuzuordnen. Die gpaNRW stellt diese Inhalte getrennt dar. Zunächst wird auf die Zahlungsabwicklung eingegangen. Zu den Tätigkeiten im engeren Sinne zählen wir im Wesentlichen die

- Abwicklung des Zahlungsverkehrs,
- Tages-, Zwischen- und Jahresabschlüsse in der Zahlungsabwicklung,
- Offene-Posten-Verwaltung,
- Überzahlungen und ungeklärte Ein- / Auszahlungen,
- Belegablage und Archivierung für die Zahlungsabwicklung,
- Liquiditätssicherung und kurzfristige Liquiditätsplanung,
- Mahnläufe offener Forderungen sowie
- Verwahrung von Wertgegenständen.

Nicht zu den regelmäßigen Aufgaben der Zahlungsabwicklung zählen wir Tätigkeiten, die der Geschäftsbuchführung zuzuordnen sind und eventuell zentral wahrgenommene Aufgaben (z. B. Stundungen, Niederschlagungen und der Erlass von Forderungen).

Auf die Tätigkeiten der Vollstreckung wird im Kapitel „Wirtschaftlichkeit Vollstreckung“ näher eingegangen.

Als Indikator für die Wirtschaftlichkeit analysiert die gpaNRW zunächst die Aufwendungen und den Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung. Ergänzend werden ausgewählte Prozesse im Forderungsmanagement betrachtet.

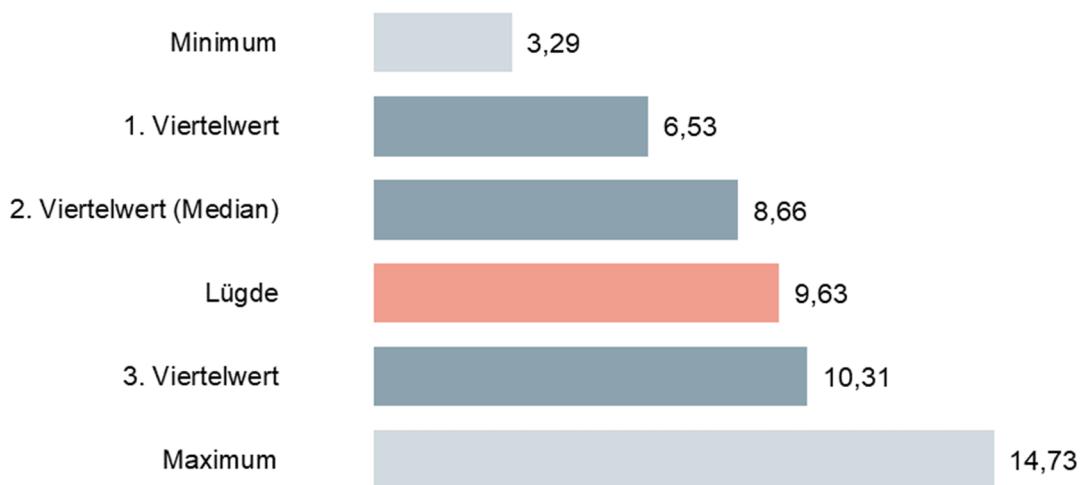
### 2.4.1 Aufwendungen

Die Stadt Lügde setzte 2023 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten 0,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein.

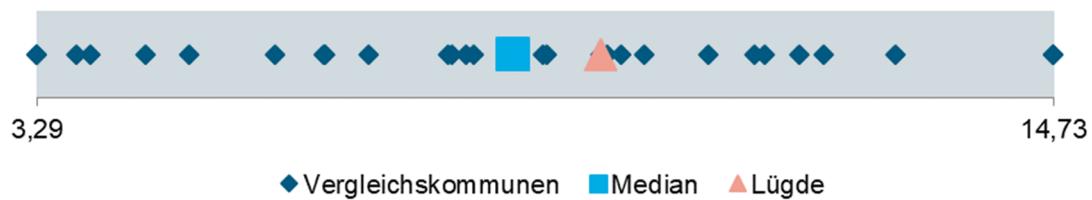
Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>12</sup> in Höhe von 62.190 Euro in 2023.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 9,63 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Lügde damit wie folgt:

#### Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2023



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



Die Stadt Lügde weist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung je Einzahlung aus. In den vorangegangenen Prüfjahren von 2019 bis 2022 behält sie die gleiche Einordnung bei. Ein hoher Wert bei den Aufwendungen für die Zahlungsabwicklung je Einzahlung kann grundsätzlich zwei Ursachen haben: hohe Aufwendungen und/oder eine geringe Anzahl von Einzahlungen. Lügde liegt im interkommunalen Vergleich 2023 mit ihren Einzahlungen noch unterhalb des ersten Viertelwertes.

Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen werden die KGSt-Pauschalwerte zu-grunde gelegt. Darüberhinausgehende Sachaufwendungen wurden bei der Berechnung berück-

<sup>12</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

sichtigt. Die nähere Betrachtung der Personalaufwendungen zeigt einen erhöhten Overheadanteil bei der Stadt Lügde. Dieser liegt bei 11,76 Prozent und ist damit im interkommunalen Vergleich hoch. Der Median liegt aktuell bei 2,82 Prozent.

## 2.4.2 Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Wir erfassen alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten, die eine Kommune zu verwalten hat. Dies umfasst auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel. Eine Einzahlung kann mehrere Forderungen betreffen. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden Geschäftskonten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden. Ein häufig auftretender Fall ist die Abwicklung von Schulgirokonten oder Scheckzahlungen für Asylbewerber im sozialen Bereich.

### **Einzahlungen auf den Geschäftskonten Lügde 2019 bis 2023**

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	6.144	5.829	5.970	6.074	6.461
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	k. A.**	k. A.**	171	488	503
davon Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	0	0	0	0	0
Lastschriften* in den Lastschriftläufen	k. A.**	k. A.**	28.073	30.575	29.834

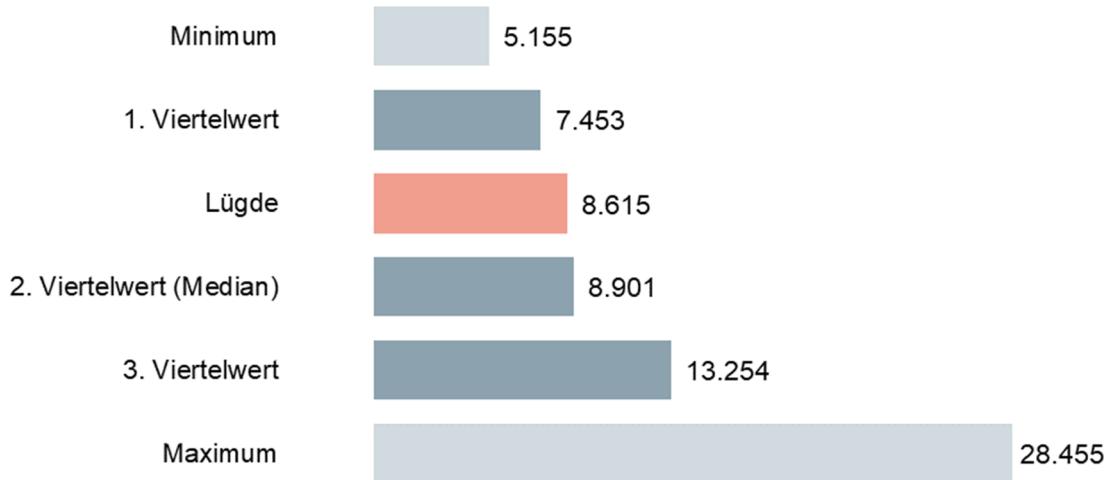
\* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

\*\* Daten konnten aufgrund einer Software-Umstellung nicht ermittelt werden.

Die Einzahlungen der Stadt Lügde sind von 2019 bis 2023 schwankend und im Eckjahresvergleich geringfügig gestiegen. Im gleichen Zuge haben auch die Lastschriften erhöht. Auffällig ist auch die sprunghafte Zunahme bei den Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten. Aufgrund einer politischen Entscheidung teilt sich die Stadt Lügde seit 2022 mit der Stadt Schieder-Schwalenberg eine Kraft in der Parkraumüberwachung. Zuvor wurden Parkverstöße eher verhalten geahndet.

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne dar. Daher berücksichtigt die gpaNRW sämtliche Vollzeitstellen in der Sachbearbeitung unabhängig von der einzelnen Aufgabe und stellt sie der Zahl der Einzahlungen gegenüber.

### **Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2023**



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



In der Stadt Lügde werden je Vollzeit-Stelle etwas weniger Einzahlungen als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen bearbeitet.

Einen erheblichen Einfluss auf diese Kennzahl hat der Automatisierungsgrad in der Zahlungsabwicklung. Ein hoher Anteil an automatisierter Verarbeitung von Einzahlungen vermeidet manuelle Arbeiten und ist damit ein wesentlicher Einflussfaktor auf die benötigten personellen Ressourcen.

Der Grad der Automatisierung liegt bei der Stadt Lügde bei etwa 28,85 Prozent. Dies bedeutet, dass ein Großteil der Einzahlungen noch nicht automatisch eingelesen und verarbeitet werden kann.

Möglichkeiten, den Anteil zu verbessern und den Arbeitsaufwand zu reduzieren, ergeben sich aus einer

- Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate,
- Reduzierung der ungeklärten Ein- und Auszahlungen sowie
- Optimierung der Prozesse im Forderungsmanagement.

Auf diese Punkte geht die gpaNRW in den nachstehenden Kapiteln näher ein.

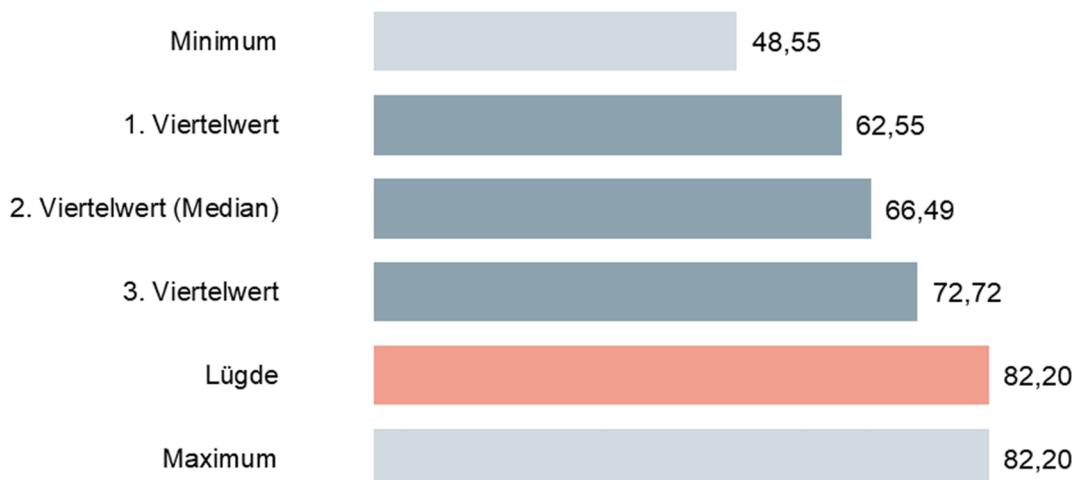
### 2.4.2.1 SEPA-Lastschrift

- Die Stadt Lügde macht bereits einen intensiven Gebrauch vom SEPA-Lastschriftverfahren. In neuen Bereichen wirbt die Stadt proaktiv für die Möglichkeit des Einzuges von SEPA-Lastschriften.

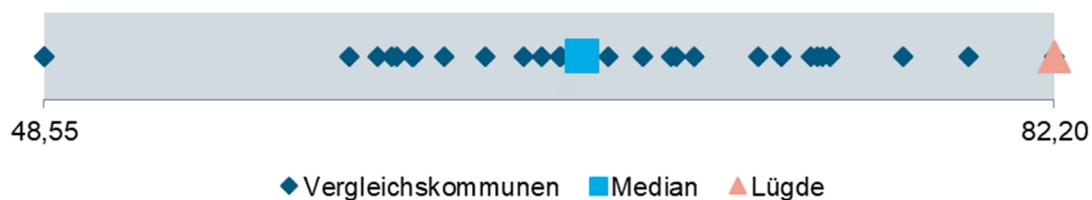
*Eine Kommune sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige für wiederkehrende Forderungen SEPA-Lastschriftmandate erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen und reduziert die offenen Forderungen.*

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift durch den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

**Anteil Lastschriften an Einzahlungen in Prozent 2023**



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Lügde macht von der Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates bereits sehr hohen Gebrauch. Im interkommunalen Vergleich stellt Lügde das Maximum. Der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen liegt bei der Stadt Lügde im gesamten Betrachtungszeitraum (2019 bis 2023) bei jährlich durchschnittlich 82 Prozent.

Nach Rücksprache mit dem Kämmerer sieht dieser für die Stadt Lügde kaum weitere Verbesserungsmöglichkeiten. Die Stadt bietet nach eigenen Angaben bereits in allen erdenklichen Bereichen die Möglichkeit des SEPA-Lastschriftmandates an. In neu hinzugekommenen Bereichen hat die Stadt für die Möglichkeit des Einzuges von SEPA-Lastschriften proaktiv geworben. Dieses wird sie auch zukünftig praktizieren.

#### 2.4.2.2 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

##### ► Feststellung

Bei der Stadt Lügde führt eine vergleichsweise hohe Anzahl von neuen ungeklärten Einzahlungen zu einem unnötigen Mehraufwand. Verantwortlich dafür sind ausbleibende Sollstellungen von den Fachgebieten.

*Eine Kommune hat nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW die ihr zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen.*

*Sobald eine Forderung entsteht, sollte daher unverzüglich die Sollstellung durch die jeweilig zuständige Organisationseinheit erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind und unnötiger Aufwand vermieden wird. Ungeklärte Zahlungsausgänge sollten eine Ausnahme darstellen.*

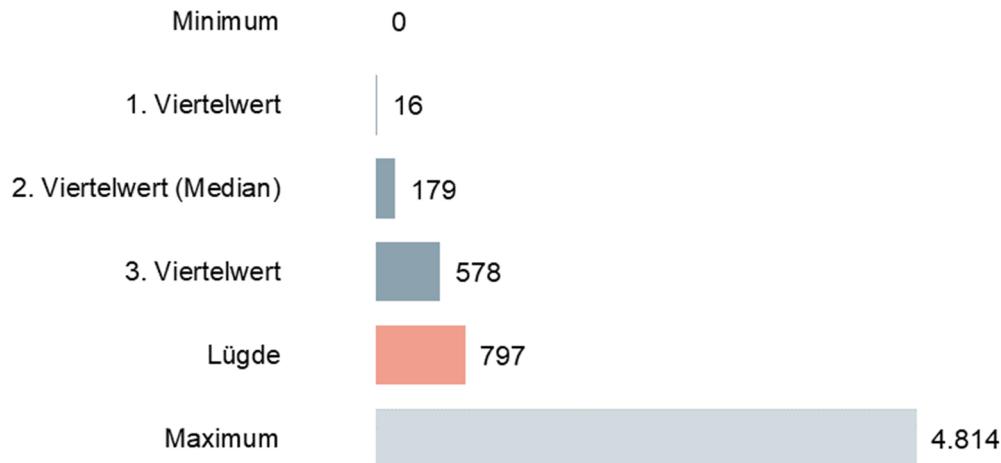
##### Ungeklärte Ein- und Auszahlungen Lügde 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Neue ungeklärte Einzahlungen	k. A.*	k. A.*	500	494	515
Neue ungeklärte Auszahlungen	k. A.*	k. A.*	129	69	116
Bestehende ungeklärte Einzahlungen zum Stichtag	k. A.*	k. A.*	30	49	60
Bestehende ungeklärte Auszahlungen zum Stichtag	k. A.*	k. A.*	9	1	2

\* Daten konnten aufgrund einer Software-Umstellung nicht ermittelt werden.

Die jährlichen, neuen ungeklärten Einzahlungen sind in den untersuchten Prüfjahren auf einem gleich hohen Niveau geblieben. Auch die ungeklärten Auszahlungen fallen unterjährig hoch aus. Anhand der Anzahl der bestehenden Ein- und Auszahlungen zum Stichtag 31.12. kann man jedoch erkennen, dass die Stadt um eine Aufklärung und Reduzierung der ungeklärten Zahlungen bemüht ist. Dennoch ordnet sich Lügde im interkommunalen Vergleich noch oberhalb des dritten Viertelwertes ein:

### Neue ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2023



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



Der hohe Vergleichswert ist darauf zurückzuführen, dass es im Bereich der Zahlungseingänge beim Ordnungsamt oder bei den Friedhofsgebühren immer wieder zu fehlenden Sollstellungen kommt. Die Bearbeitung von ungeklärten Zahlungsein- und -ausgängen bindet erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen.

Um der Anforderung des § 23 Abs. 1 KomHVO NRW gerecht zu werden und zeitnah eine Erfassung der Forderung vorzunehmen, bedarf es der Mitwirkung der dezentralen Organisationseinheiten. Zum einen ist die Sollstellung Aufgabe der Fachgebiete. Sie ist Grundvoraussetzung für die Erfassung der Forderungen und die Automatisierung von Zahlungseingängen. Die Automatisierung führt zur Vermeidung von unnötigen manuellen Nacharbeiten. Aktuell lösen die fehlenden Annahmeanordnungen eine hohe Zahl an neuen ungeklärten Zahlungseingängen aus. Zum anderen ist das Fachgebiet Finanzen bei der Auflösung der ungeklärten Zahlungsein-gänge auf die anderen Fachgebiete angewiesen. Die derzeitige Situation in Lügde bindet unnö-tig Personalressourcen sowohl in der Zahlungsabwicklung als auch in den Fachgebieten.

Hinzu kommt, dass ohne Sollstellungen keine Überwachung und Beitreibung der Forderungen erfolgt. Bleibt die Zahlung einer solchen Forderung aus, kann dies nur manuell in den dezentralen Organisationseinheiten nachgehalten werden. Es ist daher zu erwarten, dass neben den entstehenden Mehraufwand für eingehende Zahlungen auch Zahlungsausfälle für nicht erfasste beziehungsweise nachgehaltene Forderungen entstehen.

Auch bei den ungeklärten Zahlungsausgängen gibt es Optimierungsbedarf. Der Großteil entsteht durch SEPA-Lastschriftmandate, insbesondere für Telekommunikationsanbieter, Versicherungen und Kontoführungsgebühren. Grundsätzlich darf keine Auszahlung ohne eine entsprechende Auszahlungsanordnung erfolgen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Ein- und Auszahlungen nennenswert reduziert wird. Sobald eine Forderung oder auch Verbindlichkeit entsteht, sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.

Die Stadt Lügde hat jedoch angegeben, dass sie seit Mitte 2024 ihren Rechnungsworkflow digitalisiert hat. Dies konnte die ungeklärten Ein- und Auszahlungen deutlich reduzieren, da mithilfe der Finanzsoftware nun ein besseres Controlling über noch offene Sollstellungen erfolgen kann. Auskunftsgemäß hat die Stadt ab 2024 dementsprechend deutlich weniger ungeklärte Ein- und Auszahlungen vorzuweisen.

### 2.4.3 Prozessbetrachtungen

Ergänzend zu den zuvor genannten Aspekten nehmen die Prozesse im Forderungsmanagement Einfluss auf den Erfolg in der Zahlungsabwicklung sowie die dafür entstehenden Aufwendungen.

Im Forderungsmanagement geht es insbesondere um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Das Forderungsmanagement verfolgt daher unter anderem das Ziel, Forderungsausfälle zu vermeiden und die Liquidität zu verbessern beziehungsweise langfristig zu sichern. Vorbeugende Maßnahmen zur Entstehung sowie eine lückenlose Überwachung von Forderungen und ein effektives Mahnverfahren tragen maßgeblich zur Erreichung dieser Ziele bei. Jede Forderung, die beglichen ist, muss nicht weiterverfolgt werden. Neben der Reduzierung des Aufwandes in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung hat dies direkten Einfluss auf die Liquidität der Kommune. Darüber hinaus gilt grundsätzlich, je schneller die Beitreibung einer Forderung erfolgt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die offene Forderung beglichen wird. Ein gutes Forderungsmanagement beginnt bereits in den dezentralen Organisationseinheiten.

In dieser Prüfung betrachtet die gpaNRW zwei Prozesse. Zum einen den Prozess von der Entstehung einer Forderung bis zur Übergabe an die Vollstreckung und zum anderen den Prozess im Zusammenhang mit E-Payment.

#### 2.4.3.1 Prozess Umgang mit Forderungen

► **Feststellung**

Die Stadt Lügde hat wesentliche Regelungen für ihr Forderungsmanagement in einer Dienstanweisung festgehalten. Die Forderungen werden gut strukturiert verfolgt. Die Fälligkeit bei Zahlungsaufforderungen fällt mit 30 Tagen interkommunal überdurchschnittlich hoch aus. Etwa ein Fünftel der offenen Forderungen mussten angemahnt werden.

*Die Zahlungspflichtigen sollten bei der Zahlung einer Forderung unterstützt werden. Die Durchlaufzeiten im Prozess sollten möglichst kurz und generell einheitlich geregelt sein. Ein Zahlungsziel von bis zu 14 Tagen ist grundsätzlich vertretbar. Mit Entstehung der Forderung ist eine Sollstellung zu veranlassen.*

*Eine Kommune sollte fällige Forderungen zeitnah verfolgen. Dafür sollte die Kommune mindestens monatliche, automatisierte Mahnintervalle einrichten. Die Übergabe der offenen Forderung an die Vollstreckung sollte ebenfalls automatisiert mit einem zweiten Mahnintervall erfolgen. Unnötige Prozessschritte sollten vermieden werden.*

In der Prüfung beschränkt sich die gpaNRW auf den Teilprozess von der Entstehung der Forderungen bis zur gegebenenfalls notwendigen Übergabe an die Vollstreckung. Dabei liegt der Fokus auf einigen wesentlichen Aspekten, die in vorangegangen Prüfungen aufgefallen sind und häufig Optimierungspotenzial bieten.

Die Stadt Lügde hat ein zentrales Forderungsmanagement bei der Zahlungsabwicklung/Stadt-Kasse eingerichtet. Dieses findet sich im Fachbereich Finanzen und Zentrale Dienste wieder. Sämtliche Regelungen und Befugnisse hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung schriftlich festgehalten.

Entsteht aufgrund von erbrachter Verwaltungsleistungen oder gesetzlicher Verpflichtungen eine Forderung, so versendet die Stadt Lügde einen Bescheid oder eine Rechnung mit einer Fälligkeit von einem Monat. Wurde die Forderung nach einem Monat nicht beglichen, wird sie nach weiteren zehn Tagen für den Mahnlauf berücksichtigt. Die Stadtkasse erstellt die Mahnung über ihre genutzte Finanzsoftware. Für den Inhalt der Mahnung wurden bereits systemseitig einheitliche Vorgaben getroffen. Zahlungserinnerungen versendet die Stadt Lügde nur in Einzelfällen.

Nach erfolgter Mahnung vergehen weitere 14 Tage. Verstreicht diese Frist ohne Zahlungseingang oder Kontaktaufnahme des Schuldners, geht die Forderung in die Vollstreckung über.

Somit hat der Schuldner insgesamt mindestens 54 Tage Zeit, die Forderung zu begleichen, bevor vollstreckungsrechtliche Maßnahmen greifen.

#### Fristen und Mahnintervalle Lügde

Kennzahl	Lügde	Minim-um	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Tage zwischen Zahlungsaufforderung und Fälligkeit der Forderung	30	10	14	20	27	33	35

Kennzahl	Lügde	Minim-um	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Tage zwischen Fälligkeit der Forderung und Berücksichtigung für den Mahnlauf	10	1	10	14	14	60	38
Tage zwischen den Mahnläufen	0	0	14	14	30	90	34
Tage zwischen erstem Mahnlauf und Übergabe an die Vollstreckung	14	7	14	14	21	60	36

Der beschriebene Prozess zeigt, dass die Stadt Lügde ihre fälligen Forderungen überwiegend zeitnah verfolgt. Bei der Berücksichtigung der Forderungen für den Mahnlauf oder auch bei der Übergabe an die Vollstreckung gehört sie zu den Kommunen, die eine vergleichsweise kurze Frist gesetzt haben. Allerdings lässt die Stadt Lügde ihren Schuldern bei Zahlungsaufforderungen mit einer Fälligkeit von einem Monat sehr viel Zeit, die ausstehende Forderung zu begleichen. Mit 30 Tagen liegt sie noch oberhalb des dritten Viertelwertes.

Ziel einer Kommune sollte es jedoch sein, dass sämtliche Forderungen schnellstmöglich beglichen werden. Jede Verfolgung einer Forderung stellt einen erhöhten Verwaltungsaufwand, gerade in Form von personeller Nacharbeit, dar. Eine bezahlte Forderung zieht keinen weiteren Aufwand nach sich.

#### ► Empfehlung

Zur weiteren Optimierung empfehlen wir, die Fälligkeit von 30 Tagen auf bis zu 14 Tagen zu reduzieren, soweit keine gesetzlichen Regelungen dagegensprechen. Dies würde eine schnellere Bearbeitung von Forderungen unterstützen und auch einen schnelleren Liquiditätszufluss versprechen.

Im Jahr 2023 entfielen in Lügde auf 6.461 Einzahlungen 1.260 Mahnungen. Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. Die Erfolgsquote Mahnung zeigt auf, wie viele Schuldner auf die Mahnung reagieren, bevor die überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben werden.

#### Ergänzende Kennzahlen Mahnwesen Lügde in Prozent 2023

Kennzahlen	Lügde	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Erfolgsquote Mahnung in Prozent	66,27	10,61	53,89	66,16	79,61	97,30	34
Anteil Mahnungen an Einzahlungen in Prozent	19,50	0,00	9,03	11,43	14,88	19,50	31

Bei der Stadt Lügde musste ein sehr hoher Anteil an Forderungen angemahnt werden. Die Erfolgsquote der versendeten Mahnungen ist durchschnittlich.

## 2.4.3.2 Prozess E-Payment

### ► Feststellung

Die Stadt Lügde nutzt bereits die Möglichkeiten des E-Payments in der Verwaltung. Schriftliche Vorgaben und Regelungen zum E-Payment bestehen noch nicht.

*Eine Kommune hat nach § 7 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW) für elektronisch durchgeführte Verwaltungsverfahren mindestens ein elektronisches Zahlungsverfahren anzubieten.*

*In diesem Zusammenhang sollte die Kommune grundlegende Aspekte regeln und die Möglichkeiten, die das E-Payment bietet, nutzen. Das Angebot von E-Payment sollte in der Verwaltung flächendeckend zur Verfügung stehen und aktiv vorangetrieben werden. Ein Kommune sollte darauf hinwirken, dass Zahlungspflichtige die zur Verfügung stehenden Methoden kennen und nutzen.*

Die **Stadt Lügde** stellt bereits Möglichkeiten des elektronischen Zahlungsmittelverkehrs zur Verfügung. Im Bürgerbüro kann beispielweise digital bezahlt werden. Mit der Einführung der zusätzlichen Bezahlmethode möchte die Stadt die unmittelbare digitale Abwicklung von Zahlungen und die Wahrnehmung einer bürgerfreundlichen Verwaltung weiter unterstützen. Am besten angenommen werden Überweisungen, Lastschriften oder Bezahlungen über das Kreditkartenterminal. Barzahlungen treten immer mehr in den Hintergrund.

Gründe, die gegen eine flächendeckende Nutzung sprechen, sind seitens der Stadt nicht bekannt. Für Lügde spielt das Online-Angebot insgesamt jedoch eine sehr wichtige Rolle. Gerade vor dem Hintergrund des Onlinezugangsgesetzes (OZG) möchte die Stadt Lügde möglichst viele Leistungen online anbieten und auch dafür die Bezahlmöglichkeiten schaffen.

Die Stadt Lügde hat noch keine umfassenden, schriftlichen Regelungen zum E-Payment festgelegt. Zwar wird in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung die Verwaltung der Zahlungsmittel geregelt. Letztendlich soll der Einsatz moderner Zahlungsmittel in Abstimmung der Zahlungsabwicklung mit dem Kämmerer oder Bürgermeister erfolgen. Weitere Regelungen wurden bislang nicht festgehalten.

Digitale Bezahlmethoden tragen dazu bei, dass der Aufwand für die Zahlungspflichtigen gering ist und die Zahlung sofort erledigt werden kann. Das erhöht die Zahlungsbereitschaft und reduziert die Gefahr von vergessenen Zahlungsverpflichtungen. Zudem werden Zahlungen im E-Payment häufig schneller verbucht und die Überschreitung von Fälligkeiten wird reduziert. Auch Fehlerquellen können vermieden werden. Die genannten Aspekte können dabei als Ziele fungieren und von der Stadt festgelegt werden.

Zudem räumen strategische Vorgaben den digitalen Bezahlmethoden eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Angepasst an ihre konkreten Bedürfnisse und die örtlichen Verhältnisse sollte die Stadt Lügde die nachstehenden Mindestinhalte festlegen:

- Der **Anwendungsbereich** sollte den flächendeckenden Einsatz von E-Payment ermöglichen beziehungsweise mindestens dort vorschreiben, wo auch digitale Leistungen angeboten werden.

- Die wesentlichen **Ziele und Grundsätze** ihres E-Payment sollte die Stadt verbindlich festlegen. Solche Ziele könnten z. B. die Erhöhung der Zahlungsbereitschaft und die Minimierung von Mahnungen sein.
- Zum **Geltungsbereich** der Regelungen sollten neben dem Kernhaushalt auch Ausgliederungen der Stadt gehören.
- Bestimmte **Bezahlmethoden** sollten geregelt sein. Die Stadt kann ihre Nutzung explizit ausschließen oder in einem bestimmten Rahmen zulassen.
- **Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse** sollten eindeutig und widerspruchsfrei geregelt werden.

Die Stadt Lügde kann daneben weitere Aspekte in ihre Festlegungen aufnehmen. Begriffsbestimmungen oder Vorgaben zur Messung der Zielerreichung und Risikoabsicherung könnten eine Dienstanweisung in diesem Bereich gegebenenfalls sinnvoll ergänzen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte ihr Angebot für Online-Dienstleistungen zukünftig weiter ausbauen. Dadurch können noch mehr Leistungen online bezahlt werden, sodass keine weiteren ungeklärten Einzahlungen entstehen und auch Fehler durch falsche Angaben fast gänzlich ausgeschlossen werden können. Zusätzlich sollte die Stadt eine Dienstanweisung hinsichtlich der Online-Zahlungsmethoden und den dazugehörigen Regelungen erstellen oder in einer bereits bestehenden Dienstanweisung aufnehmen.

## 2.5 Vollstreckung

- Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung zeigen eine schwankende Entwicklung und seit 2022 ein unterdurchschnittliches Niveau. Der personelle Bestand der Vollstreckungsstelle der Stadt Lügde kann die neu anfallenden Vollstreckungsforderungen fast vollständig abarbeiten. Der Altbestand ist auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

*Eine Kommune sollte die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich durchführen. Die Anzahl von Vollstreckungsforderungen sollte möglichst gering gehalten werden.*

Werden Forderungen nicht beglichen, kann die Kommune diese in der Regel als eigene Vollstreckungsstelle nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW - VwVG NRW) betreiben. Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung nimmt daher die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Zu den Aufgaben der Vollstreckung zählen vor allem die

- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Innen-dienst,
- Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen im Außen-dienst sowie

- Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen einschließlich der Bearbeitung von Insolvenzen, Versteigerungen usw.

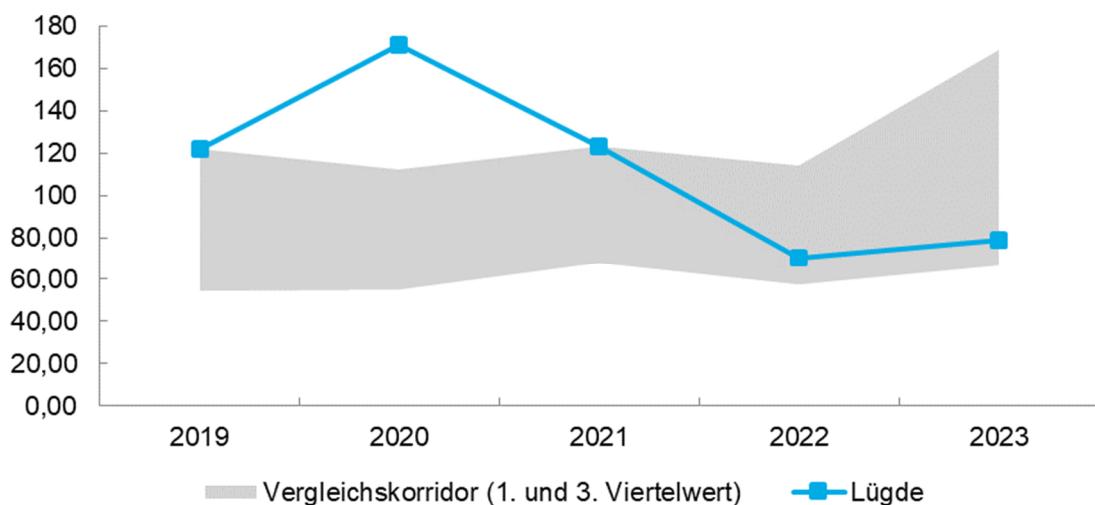
### 2.5.1 Aufwendungen

Die Stadt Lügde setzte 2023 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 0,65 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Vollzeit-Stellen für den Overhead hat sie nicht eingesetzt.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen<sup>13</sup> in Höhe von 47.630 Euro in 2023.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung zwischen 171 Euro und 70,22 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Lügde damit wie folgt:

**Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2023\***



\* Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Kommunen zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die Tabelle 2 in der Anlage enthält die Werte zur Abbildung.

Von 2019 bis 2021 weist die Stadt Lügde überdurchschnittliche Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung auf. Erst ab 2022 sinkt der Wert deutlich und ordnet sich aktuell zwischen dem ersten und zweiten Viertelwert ein. Hintergrund hierfür ist eine gestiegene Anzahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen. Während in 2019 insgesamt nur 364 Forderungen abgewickelt wurden, hat sich die Anzahl 2023 mit 603 Forderungen deutlich vermehrt. Zudem hat sich 2022 ein Personalwechsel ergeben, welcher geringere Personalkosten nach sich gezogen hat.

<sup>13</sup> Die Vollzeit-Stellen wurden mit der Datenerfassung bei der Kommune abgefragt. Für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen wurden die KGSt-Pauschalwerte zu Grunde gelegt.

Für das Jahr 2023 verzeichnet die Stadt Lügde Aufwendungen von 78,99 Euro. In den interkommunalen Vergleich der Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung für das Jahr 2023 sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



## 2.5.2 Vollstreckungsforderungen

Vollstreckungsforderungen sind alle von der Mahnung in die Vollstreckung übergegangenen Forderungen. Hinzu kommen Forderungen, die nicht gemahnt werden müssen. Jede nicht durch Zahlung beglichene Forderung ist eine einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gewertet.

Auch die Vollstreckungskündigungen sind der Vollstreckung zugehörig. Viele Vollstreckungsstellen informieren mit einer Vollstreckungskündigung die Zahlungspflichtigen über die weitere mögliche Vorgehensweise.

Die nachstehenden Kennzahlen zu den Vollstreckungsforderungen lassen Rückschlüsse auf die Arbeit in der jeweiligen Kommune zu. Sie zeigen, wie hoch die Belastung in der Vollstreckung ist und ob Rückstände bestehen sowie deren Entwicklung. Wir erfassen die Grundzahlen dafür über mehrere Jahre. Wir stellen die Vollstreckungsforderungszahlen zusätzlich in den interkommunalen Vergleich.

### Entwicklung der Vollstreckungsforderungen Lügde 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Bestehende Vollstreckungsforderungen zum 01. Januar	220	241	256	236	301
Erhaltene neue Vollstreckungsforderungen	630	520	372	650	609
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen	364	263	366	632	603
An andere Kommunen abgegebene eigene Forderungen	26	19	30	49	34

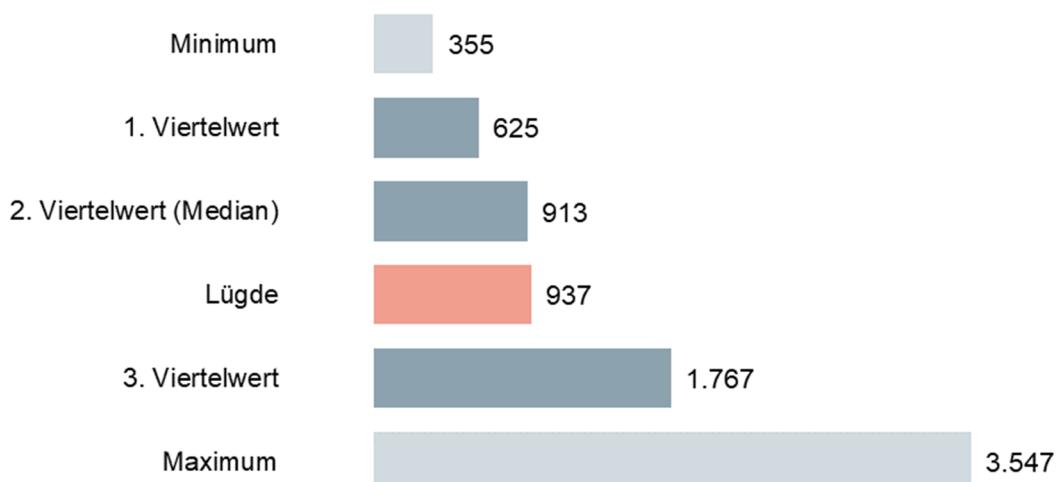
Die Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen hat sich von 2019 bis 2023 vermehrt.

Bei der Entwicklung der Vollstreckungsforderungen ist die gesetzliche Änderung im Zusammenhang mit den Forderungen des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) zu berücksichtigen. Zum 01. Dezember 2021 wurde der WDR selbst zur Vollstreckungsbehörde. Stufenweise wurde die Aufgabe der Vollstreckung der WDR-Forderungen damit in die Zuständigkeit des WDR übertragen. Zum 01. Januar 2024 ist die Übertragung abgeschlossen. Auch die an die Kommunen in Auftrag gegebenen „Altfälle“ sind von diesen zurück zu geben. Die Übertragungen der WDR-Forderungen in der Stadt Lügde hat zum 01. Januar 2023 stattgefunden.

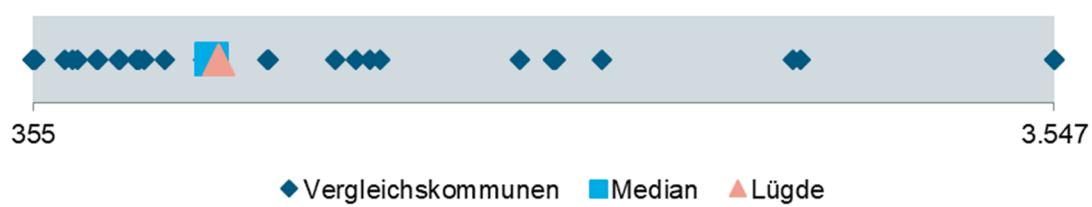
### 2.5.2.1 Neue Vollstreckungsforderungen

Sofern die Mahnung erfolglos war, werden die offenen Forderungen von der Zahlungsabwicklung an die Vollstreckungsstelle weitergeleitet. Diese stellt grundsätzlich bei jeder neuen Forderung Ermittlungen zum Schuldner an und leitet entsprechende Vollstreckungsmaßnahmen ein. Aufgrund der manuellen und individuellen Sachbearbeitung bedeutet jede neue Forderung im Vergleich zur Zahlungsabwicklung deutlich höheren Personaleinsatz. Ergänzend zu den eigenen Forderungen hat eine Vollstreckungsstelle Amtshilfeersuchen anderer Behörden zu bearbeiten. Nach § 4 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW) ist sie dazu verpflichtet. Dies erfolgt ohne eine Gegenleistung in Form einer Gebühr oder Ähnlichem. Aus diesem Grund bezieht die gpaNRW auch die Amtshilfeersuchen in die Analyse ein.

#### Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023



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

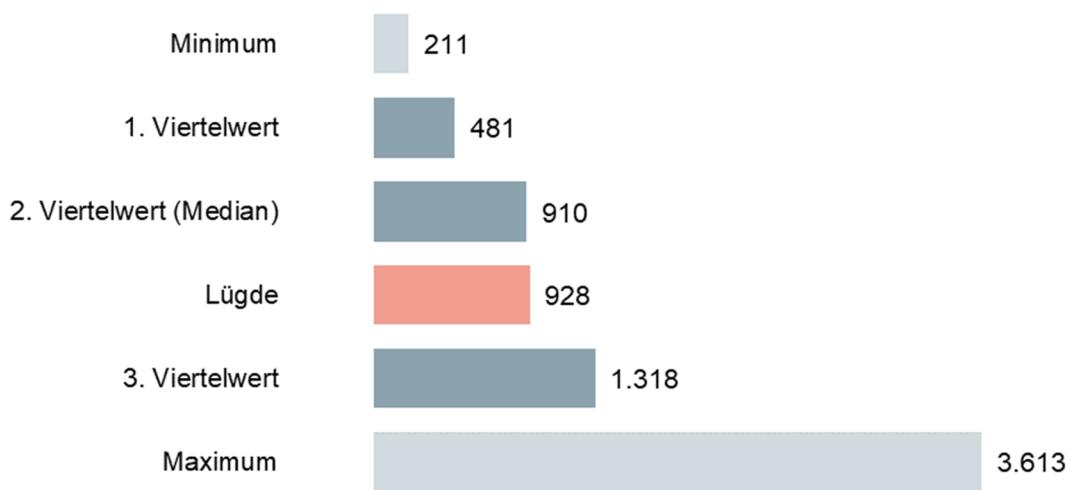


Die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeitstelle sind in Lügde unauffällig. Dies bedeutet, dass die Sachbearbeitung in der Vollstreckung in Lügde in einem durchschnittlichen Umfang mit neu eingehenden Vollstreckungsforderungen belastet ist.

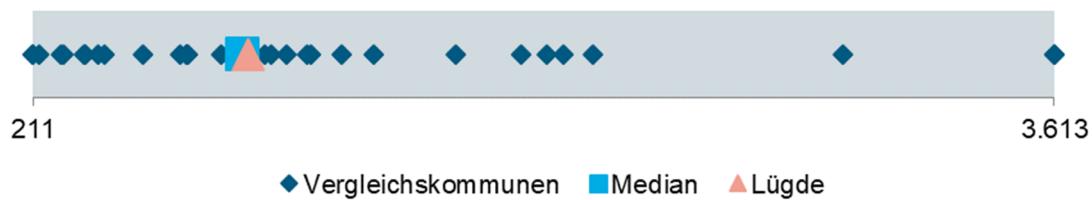
## 2.5.2.2 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

Die Vollstreckungsforderungen können entweder durch vollständige Zahlung oder auf andere Weise abgewickelt werden. Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Auf andere Weise erledigt werden Vollstreckungsforderungen durch Niederschlagung, Erlass, Ausbuchung, Rückgabe oder Rücknahme.

**Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023**



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



Die Sachbearbeitenden in der Vollstreckung der Stadt Lügde wickeln durchschnittlich viele Vollstreckungsfälle je Vollzeit-Stelle ab. Die nachfolgenden Kennzahlen geben einen Überblick, wie die Abwicklung der Vollstreckungsforderungen in den anderen Vergleichskommunen erfolgt.

**Ergänzende Kennzahlen zu den abgewickelten Vollstreckungsforderungen Lügde 2023**

Kennzahl	Lügde	Minim um	1. Vier telwert	2. Vier telwert (Median)	3. Vier telwert	Maxim um	Anzahl Werte
Anteil erfolgreich abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	57,71	3,48	36,55	53,94	63,41	94,45	29

Kennzahl	Lügde	Minim-	1. Vier-	2. Vier-	3. Vier-	Maxi-	Anzahl
		mum	telwert	telwert (Median)	telwert	imum	Werte
Anteil abgewickelten Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe an abgewickelten Vollstreckungsforderungen	37,15	2,44	28,92	43,21	52,48	78,28	31
Anteil Niederschlagungen an abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen	12,40	0,00	0,00	0,94	6,49	40,00	33

Von den abgewickelten Vollstreckungsforderungen entfallen in Lügde gut ein Drittel auf abgewickelte Vollstreckungsforderungen für Amts- und Vollstreckungshilfe. Der Anteil der Niederschlagungen ist 2023 mit 47 Fällen beziehungsweise 12,40 Prozent vergleichsweise hoch. In den Vorjahren fällt dieser niedriger aus, da auch weniger Niederschlagungen vorgenommen worden sind (zwischen 0 und 8 Fällen).

Lügde wickelt somit die deutliche Mehrheit ihrer eigenen offenen Forderungen erfolgreich durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. ab. Dies spiegelt sich in der Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent wieder. Lügde erreicht mit einem Wert von 91,82 Prozent ein durchschnittliches Niveau.

In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

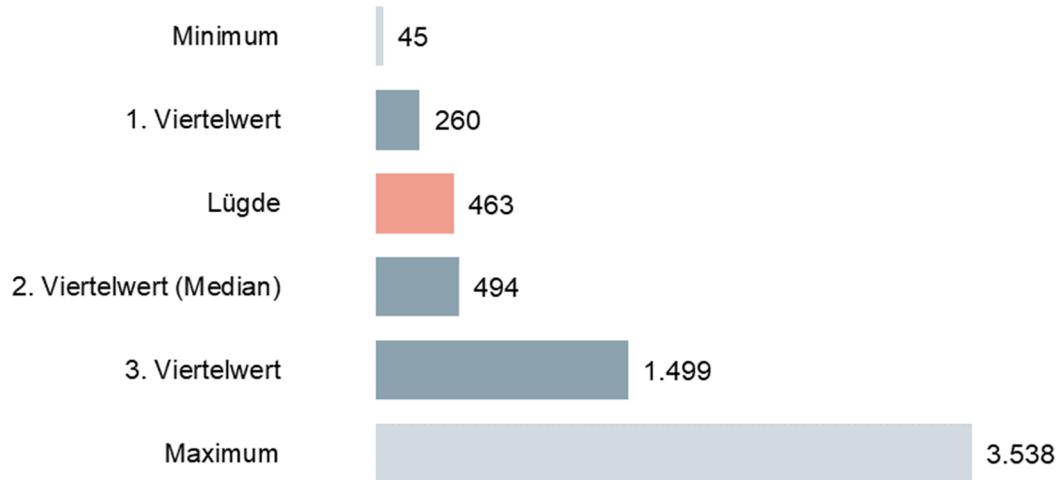
**Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent 2023**



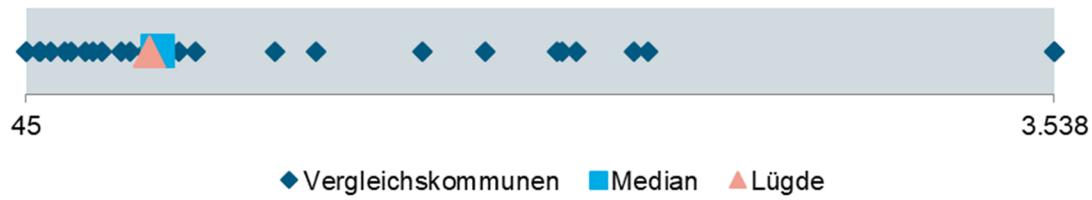
### 2.5.2.3 Bestehende Vollstreckungsforderungen

Ein hoher Bestand an Vollstreckungsforderungen stellt grundsätzlich eine Belastung für die Beschäftigten in der Vollstreckungsstelle dar. Alle offenen Vollstreckungsforderungen sind zu überwachen und in regelmäßigen Abständen sind neue Ermittlungen anzustellen. Zudem birgt insbesondere ein hoher Anteil an Ordnungswidrigkeiten eine erhöhte Gefahr von Verjährungen. Ziel der Kommune sollte es daher sein, den Bestand möglichst gering zu halten und die personellen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen.

### Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2023



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



Der Altbestand an Vollstreckungsforderungen ist auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Im Ergebnis kann der personelle Bestand der Vollstreckung in Lügde die jährlich neu entstehenden Vollstreckungsforderungen fast vollständig abarbeiten. Gelegentlich können in diesem Zuge auch die Forderungen aus dem Altbestand abgearbeitet werden.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Zahlungsabwicklung und Vollstreckung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Zahlungsabwicklung</b>					
F1	Bei der Stadt Lügde führt eine vergleichsweise hohe Anzahl von neuen ungeklärten Einzahlungen zu einem unnötigen Mehraufwand. Verantwortlich dafür sind ausbleibende Sollstellungen von den Fachgebieten.	65	E1	Die Stadt Lügde sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Anzahl der auftretenden ungeklärten Ein- und Auszahlungen nennenswert reduziert wird. Sobald eine Forderung oder auch Verbindlichkeit entsteht, sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgaben unverzüglich die Sollstellung durch die dezentralen Organisationseinheiten erfolgen.	67
F2	Die Stadt Lügde hat wesentliche Regelungen für ihr Forderungsmanagement in einer Dienstanweisung festgehalten. Die Forderungen werden gut strukturiert verfolgt. Die Fälligkeit bei Zahlungsaufforderungen fällt mit 30 Tagen interkommunal überdurchschnittlich hoch aus. Etwa ein Fünftel der offenen Forderungen mussten angemahnt werden.	67	E2	Zur weiteren Optimierung empfehlen wir, die Fälligkeit von 30 Tagen auf bis zu 14 Tagen zu reduzieren, soweit keine gesetzlichen Regelungen dagegensprechen. Dies würde eine schnellere Bearbeitung von Forderungen unterstützen und auch einen schnelleren Liquiditätszufluss versprechen.	69
F3	Die Stadt Lügde nutzt bereits die Möglichkeiten des E-Payments in der Verwaltung. Schriftliche Vorgaben und Regelungen zum E-Payment bestehen noch nicht.	70	E3	Die Stadt Lügde sollte ihr Angebot für Online-Dienstleistungen zukünftig weiter ausbauen. Dadurch können noch mehr Leistungen online bezahlt werden, sodass keine weiteren ungeklärten Einzahlungen entstehen und auch Fehler durch falsche Angaben fast gänzlich ausgeschlossen werden können. Zusätzlich sollte die Stadt eine Dienstanweisung hinsichtlich der Online-Zahlungsmethoden und den dazugehörigen Regelungen erstellen oder in einer bereits bestehenden Dienstanweisung aufnehmen.	71

**Tabelle 2: Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2019 bis 2023**

Jahr	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2019	122	0	54,36	71,82	122	228	21
2020	171	0	55,19	80,84	112	239	25
2021	123	0	68,14	86,25	123	281	25
2022	70,22	0	57,62	88,74	114	273	25
2023	78,99	22,82	66,44	90,76	169	406	30

## 3. Gremienarbeit

### 3.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW für das Prüfgebiet Gremienarbeit erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem Änderungen unter anderem der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung - EntschVO) sowie weiterer Regelungen zu digitalen beziehungsweise hybriden Gremiensitzungen politisch diskutiert wurden. Die Prüfung greift den Normbestand zum 01. Januar 2024 auf. Spätere Anpassungen des Landesgesetzgebers bleiben bei der Kennzahlenerhebung unberücksichtigt.

#### Gremienarbeit

Die **Aufwendungen der Gremienarbeit** liegen in der Stadt Lügde auf einem deutlich unterdurchschnittlichen Niveau. Die Stadt hat die **Zahl der Ratsmitglieder** im Jahr 2009 reduziert. Danach erfolgten keine weiteren Verringerungen. Lügde liegt bei der Zahl der Ratsmitglieder auf dem Median. Darüber hinaus hat die Stadt Lügde viele sachkundige Bürgerinnen und Bürger und eine erhöhte Anzahl an Ortsvorsteherinnen beziehungsweise Ortsvorstehern. Diesbezüglich könnte die Kommune eine Verkleinerung der Vertretungskörperschaft diskutieren.

Die Stadt Lügde liegt bei den **Sitzungsterminen** im Bereich des Medians der Vergleichskommunen. Das heißt, dass 50 Prozent der Vergleichskommunen mehr und 50 Prozent weniger Sitzungen haben als Lügde.

Die politischen Gremien entscheiden über den **Zuschlag von Vergaben**. Das ist aus Sicht der gpaNRW nicht erforderlich. Die Stadt sollte den Ablauf der Vergabeverfahren hinsichtlich der Gremienbeteiligung deshalb überprüfen.

Die Zuwendungen für die **Fraktionen** zahlt die Stadt Lügde ausschließlich in Form eines Kopfbetrages je Mitglied. Die Stadt Lügde sollte gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts daneben einen angemessenen Sockelbetrag für die Fraktionen zahlen. Darüber hinaus werden teilweise Sachaufwendungen zur Mindestausstattung der Faktionen geleistet. Eine Bedarfsermittlung für die Bedarfe der Fraktionen hat die Stadt Lügde bisher noch nicht durchgeführt. Lügde sollte regelmäßig, mindestens einmal in der Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung durchführen.

Digitale und hybride Sitzungen sind in der Stadt Lügde noch nicht möglich. Um auch in Krisenzeiten die Gremienarbeit zu gewährleisten, sollte Lügde Regelungen zu digitalen beziehungsweise hybriden Sitzungen in ihre Hauptsatzung aufnehmen. In einem zweiten Schritt sollte sie auch die technischen Voraussetzungen dafür schaffen.

## 3.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsresultat. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der Prüfung Gremienarbeit steht eine interkommunale Betrachtung und Standortbestimmung.

Die Prüfung Gremienarbeit der gpaNRW verfolgt die nachfolgenden Ziele:

- Standortbestimmung und vergleichende Darstellungen zur interkommunalen Einordnung und Bewertung der örtlichen Gremienarbeit,
- Darstellung von praxisnahen Optimierungsansätzen und Alternativen,
- Überprüfung der durch das Land NRW vorgegebenen Standards sowie das
- Hervorheben von Weiterentwicklungsmöglichkeiten durch die Digitalisierung der Gremienarbeit.

Die gpaNRW hat die erforderlichen Daten erhoben und im Austausch mit der Stadt Lügde abgestimmt. Zudem haben wir die Arbeitsweise der Stadt Lügde über einen standardisierten Fragebogen aufgenommen.

## 3.4 Profil Gremienarbeit

Die kommunale Gremienarbeit ist grundgesetzlich verankerter Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Auf der einen Seite wird sie stark geprägt durch landesgesetzliche Vorgaben.

Andererseits beeinflussen individuelle örtliche Gegebenheiten sowie die kommunale Selbstverwaltung die Gremienarbeit der Stadt Lügde. Die Arbeit der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaften ist dabei vielschichtig. Sie wird durch Schlüsselakteure wie Parteien, Fraktionen, Verwaltung und Bürgerschaft geprägt. Die kommunale Gremienarbeit ist daher keine originäre oder alleinige Verwaltungstätigkeit, sondern ein Zusammenspiel der ehrenamtlichen Kommunalpolitik mit der Verwaltung.

Die von der gpaNRW formulierten Anforderungen beziehungsweise Sollvorstellungen betreffen oftmals sowohl die Verwaltung als auch die Vertretungskörperschaft und die darin enthaltenen Mandatstragenden.

Die Verwaltung unterstützt die Vertretungskörperschaft bei der Erfüllung ihres gesetzlichen und demokratischen Auftrags. Eine angemessene Unterstützung und Ausstattung sowie der damit verbundene Ressourceneinsatz sollten sich in erster Linie an der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Vertretungskörperschaft orientieren, sich dabei jedoch gleichzeitig in einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich maßvollen Rahmen bewegen.

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Aspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Dabei wollen wir ein repräsentatives, ganzheitliches Bild der örtlichen Gremienarbeit widerspiegeln und so die Basis für eine differenzierte interkommunale Standortbestimmung schaffen.

Die gpaNRW bewertet die folgenden Aspekte:

- **Gremienstruktur und Sitzungshäufigkeit:** Wie hoch ist die Gesamtzahl der örtlichen Gremien wie z.B. freiwillige und pflichtige Fachausschüsse, Interessenvertretungen oder Bezirksausschüsse? Wie viele Sitzungen der Gremien fanden im Jahresdurchschnitt statt? Wie viele Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern hat die Verwaltung in den letzten fünf Jahren bearbeitet?
- **Aufwendungen:** Wie hoch sind die Gesamtaufwendungen für die Gremienarbeit je Einwohnerin und Einwohner? Wie stellen sich die Aufwendungen im interkommunalen Vergleich dar?
- **Zuwendungen:** Erfüllen die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder die gesetzlichen Mindeststandards?
- **Formale Anforderungen:** Hält die Verwaltung die vom Landesgesetzgeber normierten formalen Anforderungen an die örtliche Gremienarbeit ein?
- **Digitale Gremienarbeit:** Wie hoch ist der Digitalisierungsstand der örtlichen Gremienarbeit?
- **Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW:** Die Mitglieder in den Organen und Ausschüssen der Gemeinden, die Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger sind verpflichtet, Auskunft im Rahmen der Korruptionsprävention gemäß § 7 KorruptionsbG NRW zu erteilen. Erfüllen die Kommunen die jährliche Veröffentlichung in geeigneter Form?

### 3.4.1 Örtliche Gremienstrukturen

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW haben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unterschiedliche Ausgestaltungen in der Gremienstruktur. Die örtliche Gremienstruktur ist durch die in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) bestimmten pflichtigen Ausschüsse definiert, stellt darüber hinaus aber insbesondere im Bereich der freiwilligen Ausschüsse und Interessenvertretungen ein Abbild der örtlichen demokratischen Willensbildung dar. So liegt es im Ermessen der Vertretungskörperschaft, den Zuschnitt sowie die Aufgaben freiwilliger Ausschüsse zu definieren. Gerade hier bietet sich die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen und Prozesse zu optimieren. Ebenfalls regelt der Rat mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Befugnisse (i. d. R. durch eine Zuständigkeitsordnung). Zu den Mitgliedern der Ausschüsse (mit Ausnahme des Hauptausschusses) können die Ratsmitglieder auch sachkundige Bürgerinnen und Bürger bestellen. Dabei darf die Zahl der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger die Zahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen (vgl. § 58 GO NRW).

#### ► Feststellung

Die Stadt Lügde hat in 2009 die Anzahl der Ratsmitglieder um 6 auf 26 reduziert. Von einer möglichen weiteren Verringerung hat die Stadt danach keinen Gebrauch gemacht.

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

- *Die Gremienstruktur sollte sich nach Möglichkeit an der Verwaltungsgliederung orientieren und verwandte Themenbereiche in Ausschüssen konzentrieren. Die Kommune sollte zumindest einmal in einer Wahlperiode die freiwilligen Fachausschüsse, Interessensvertretungen und Bezirksausschüsse auf ihre Relevanz hin überprüfen.*
- *Die Kommune sollte die Zuständigkeiten und Befugnisse der Fachausschüsse in Form einer Satzung, Zuständigkeitsordnung oder durch Beschluss formalisieren.*
- *Die Vertretungskörperschaft sollte gemäß § 3 KWahlG NRW regelmäßig zum Ende einer Wahlperiode prüfen, ob diese die Anzahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter bei der nächsten Kommunalwahl reduzieren kann (Verkleinerung des Gemeinde- beziehungsweise Stadtrates).*

Die Gremienstruktur einer Kommune wird unter anderem durch die Einwohnerzahl, die kommunale Selbstverwaltung sowie durch Wahlergebnisse beeinflusst. In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich dar.

## Überblick über die Gremienstruktur 2023

Anzahl	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ratsmitglieder	26	20	22	26	28	30	32
Überhang-/ Ausgleichsmmandate	0	0	0	0	0	2	32
Einzelratsmitglieder	0	0	0	0	1	2	32
Gruppen	0	0	0	0	0	4	32
Sachkundige Bürgerinnen und Bürger	35	2	17	24	32	47	50
Fraktionen	3	2	4	4	5	6	32
Pflichtige Fachausschüsse	2	2	2	3	3	4	50
Freiwillige Fachausschüsse	4	1	3	3	4	8	50
Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher	10	0	0	2	9	17	32
Bezirksausschüsse	0	0	0	0	0	9	32

Auffällig ist, dass die **Stadt Lügde** mehr sachkundige Bürgerinnen und Bürger hat als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Einen Grund hierfür konnte die Stadt Lügde nicht nennen. Auch die Anzahl der Ortsvorsteherinnen beziehungsweise Ortsvorsteher ist im Vergleich hoch, da die Stadt Lügde ihr Stadtgebiet in zehn Ortschaften eingeteilt hat.

Den Finanzausschuss hat die Stadt Lügde mit dem Hauptausschuss zusammengelegt. Insofern konzentriert die Stadt die pflichtigen Ausschüsse. Der Wahlausschuss und der Wahlprüfungs-ausschuss bleiben in der Prüfung unberücksichtigt. Insofern bilden der Haupt- und Finanzaus-schuss sowie der Rechnungsprüfungsausschuss die zwei pflichtigen Ausschüsse der Kom-mune.

Darüber hinaus existieren vier freiwillige Ausschüsse:

- Ausschuss für Bildung, Generationen, Kultur, Sport und Soziales,
- Ausschuss für Bürgerservice, Ordnung und Feuerwehr,
- Ausschuss für Stadtentwicklung, Planen und Bauen sowie
- Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz und Nachhaltigkeit.

Die Ausschussstruktur orientiert sich an der Verwaltungsgliederung.

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (KWahlG NRW) be-schreibt in § 3 KWahlG (Stand 2024) die Zahl der Vertreterinnen und Vertreter in der Vertre-tungskörperschaft. Ebenfalls beschreibt der § 3 KWahlG die Möglichkeit, dass Gemeinden und Kreise spätestens 45 Monate nach Beginn der Wahlperiode durch eine Satzung die Zahl der zu

wählenden Vertreterinnen und Vertreter um zwei, vier, sechs, acht, zehn davon je zur Hälfte in Wahlbezirken, verringern kann. Dabei dürfen Kommunen die Anzahl von 20 Vertreterinnen und Vertreter im Rat nicht unterschreiten. Die gpaNRW betrachtet im nächsten Abschnitt die formalen Aspekte der Gremienstruktur im interkommunalen Vergleich.

### Formale Aspekte der Gremienstruktur 2023

Formale Aspekte	Lügde	Kommunen, die diese Aspekte erfüllen
Verkleinerung der Vertretungskörperschaft	Ja	21 von 32
Neuzuschnitt der Gremien nach 2020	Ja	16 von 32
Zuständigkeitsregelung der Fachausschüsse	Ja	29 von 32

Die Verwaltung der **Stadt Lügde** sowie der Stadtrat haben sich aktiv mit der örtlichen Gremienstruktur beschäftigt. Die Stadt hat den Zuschnitt sowie die Größe der Fachausschüsse nach der letzten Kommunalwahl 2020 angepasst.

Der damalige Ausschuss für Jugend, Senioren, Kultur, Sport und Soziales sowie der Ausschuss für Kindertagesstätten und Schulen wurde in dem Ausschuss für Bildung, Generationen, Kultur, Sport und Soziales zusammengefasst.

Aus dem Ausschuss Ordnung, Umwelt und Forsten entstanden der Ausschuss für Bürgerservice, Ordnung und Feuerwehr sowie der Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz und Nachhaltigkeit.

Beim Ausschuss für Stadtentwicklung, Planen und Bauen wurde die Anzahl der Mitglieder auf 15 Mitglieder erhöht.

Die Zuständigkeiten der Fachausschüsse sind klar in der Dienstanweisung „Zuständigkeits- und Vergabekompetenzen“ geregelt.

In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW dar, in welcher Höhe die Vertretungskörperschaft der Stadt Lügde gemäß § 3 KWahlG die Möglichkeit in Anspruch genommen hat, die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter zu verringern.

### Anzahl reduzierte Vertreterinnen und Vertreter 2023

Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
6	0	2	4	6	6	32

Die Stadt Lügde hat die Anzahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft im Jahr 2009 von 32 um 6 auf 26 Ratsmitglieder verringert. Der Stadtrat wurde vor der letzten Kommunalwahl um keine weiteren Mitglieder verkleinert. Nach § 3 Abs. 2 KWahlG NRW wäre eine weitere Reduzierung von sechs Ratsmitglieder auf insgesamt 20 möglich. Die Stadt Lügde hat somit von der Möglichkeit einer weiteren Verkleinerung der Vertretungskörperschaft keinen Gebrauch gemacht.

Der Stadtrat kann von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen, durch Beschluss vor der nächsten Kommunalwahl (Jahr 2030) die Vertretungskörperschaft weiter zu verkleinern.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die weitere Reduzierung der Vertretungskörperschaft prüfen. Nach § 3 Abs. 2 KWahlG NRW wäre eine Reduzierung von sechs Ratsmitglieder auf insgesamt 20 möglich.

### 3.4.2 Sitzungsmanagement

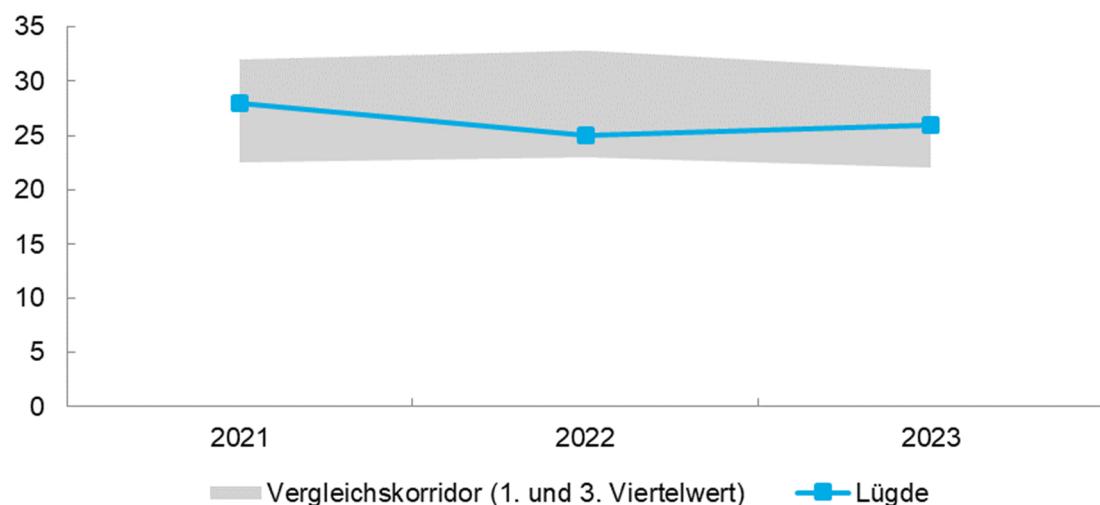
► **Feststellung**

Die Stadt Lügde liegt bei der Anzahl der Sitzungstermine im Betrachtungszeitraum jeweils im Bereich des Medians. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens entscheiden die politischen Gremien über Auftragsvergaben.

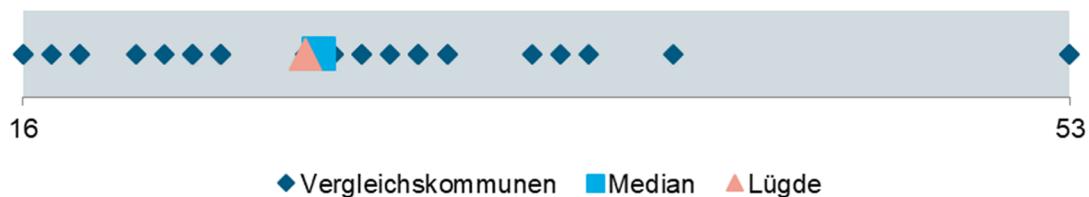
*Eine Kommune sollte ein effizientes und vorausschauendes Sitzungsmanagement etablieren. Das Ziel sollte es sein, so wenige Gremiensitzungen wie nötig im Jahr abzuhalten. Die Kommune beziehungsweise die Gremien sollten Mehrfachberatungen in unterschiedlichen Fachausschüssen im Rahmen einer Beratungsfolge vermeiden. Aus Sicht der gpaNRW sollte eine Kommune regelmäßige Sondersitzungen oder Gremiensitzungen mit sehr wenigen Tagesordnungspunkten ebenfalls soweit möglich vermeiden. Ein weiterer Ansatzpunkt für eine effektive und effiziente Gremienarbeit bildet ein vorausschauendes Sitzungsmanagement. Das Sitzungsmanagement sollte dabei bestrebt sein, die Anzahl der Gremiensitzungen im Jahr auf ein notwendiges Maß zu beschränken. Existiert ein gut abgestimmtes Sitzungsmanagement, lassen sich die vorliegenden Beratungsläufe zumeist in wenigen Sitzungen konzentrieren und bündeln.*

In der nachfolgenden Grafik stellt die gpaNRW die Sitzungstermine der pflichtigen und freiwilligen Ausschüsse im interkommunalen Vergleich dar.

Sitzungstermine 2021 bis 2023



In den interkommunalen Vergleich 2023 sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



#### Sitzungstermine Lügde 2021 bis 2023

2021	2022	2023
28	25	26

Die **Stadt Lügde** liegt mit 26 Sitzungen in 2023 leicht unter dem Median von 27 Sitzungen. Somit weist die Mehrheit der Vergleichskommunen eine höhere Sitzungsanzahl als Lügde auf.

Ergänzend zu den Sitzungsterminen betrachtet die gpaNRW die Anzahl der Anregungen und Beschwerden gemäß § 24 GO NRW sowie der Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern und die Anzahl von Dringlichkeitsentscheidungen gemäß § 60 GO NRW und stellt diese im interkommunalen Vergleich dar.

#### Anregungen, Anträge und Dringlichkeitsentscheidungen in den Jahren 2019 bis 2023

Anzahl	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anregungen und Be- schwerden	0	0	0	1	4	42	31
Anträge von Frak- tionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern	8	1	17	43	86	148	49
Eil- und Dringlich- keitsentscheidungen	0	0	4	11	24	122	31

Aus dem interkommunalen Vergleich ist zu erkennen, dass die Anzahl der Anträge von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern in der Stadt Lügde gegenüber den Vergleichskommunen unterhalb des ersten Viertelwertes liegen. Die Anzahl der Anregungen und Beschwerden und der Eil- und Dringlichkeitsentscheidungen liegen jeweils mit Null auf dem Minimum.

Die geringen Anträge sowie die unterbliebenen Anregungen und Dringlichkeitsentscheidungen wirken sich positiv auf die zeitliche Belastung des Personals aus.

Vor einer Auftragserteilung ab 50.000 Euro führt Lügde die Entscheidung zur Auftragserteilung durch ein politisches Gremium an den wirtschaftlichsten Anbieter herbei. Die Angebotswertung ist zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen und der wirtschaftlichste Anbieter ermittelt worden. Somit hat das politische Gremium nur einen sehr geringen Entscheidungsspielraum, da es

sich bei der Entscheidung über den Zuschlag um eine gebundene Entscheidung handelt. Folglich kann der Gremienbeschluss in der Regel lediglich eine Prüfung der korrekten Durchführung der Verfahrensschritte und eine Bestätigung der Zuschlagserteilung sein. Um dies qualifiziert durchführen zu können, ist eine entsprechende vergaberechtliche Kompetenz erforderlich. Aus Sicht der gpaNRW führt diese Art der Gremienbeteiligung zu einem Mehraufwand und einer vermeidbaren Verzögerung des Vergabeverfahrens. Die Politik ist im Rahmen der Bedarfsermittlung eingebunden. Über eine abgestimmte regelmäßige Information zu den Projekten, dem Vergabestand und den Entscheidungen kann die Verwaltung den berechtigten Informationsbedarf der politischen Gremien bedienen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Die Gremien sollten bereits im Zuge der Bedarfsermittlung eingebunden werden. Ergänzend dazu sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeführten Vergabeverfahren berichten.

## 3.5 Aufwendungen Gremienarbeit

Die Kommunen leisten für die Gremienarbeit verschiedene Aufwendungen entsprechend der Entschädigungsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (EntschVO NRW). Die EntschVO NRW beschreibt die pflichtigen Aufwendungen. Hierzu gehören z. B. Aufwandsentschädigungen und freiwillige Aufwendungen sowie z. B. Reise- und Fahrkosten.

### 3.5.1 Aufwandsentschädigungen für gewählte Mitglieder

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

Die regelmäßigen Anpassungen in der EntschVO standen in den letzten Jahren immer unter der Überschrift „Stärkung des kommunalen Ehrenamtes“. Die Enquetekommission des Landtages Nordrhein-Westfalen formulierte im Abschlussbericht „Subsidiarität und Partizipation zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“<sup>14</sup> weitere Ziele zur Stärkung der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und kommunalem Ehrenamt.

Der Rat kann gem. § 45 Abs. 2 GO NRW in der Hauptsatzung beschließen, dass die Kommune den Ratsmitgliedern sowie den Mitgliedern der Ausschüsse und Bezirksvertretungen zusätzlich zu den gesetzlichen und durch Rechtsverordnung festgelegten Vorgaben weitere ergänzende

<sup>14</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13750.pdf>

Leistungen gewährt. Darunter zählen z. B. ein Geldbetrag für die Anschaffung oder Nutzung eines IT-Geräts für den digitalen Sitzungsdienst, Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung, eine zusätzliche Unfallversicherung sowie Regelungen zum Verdienstausfall.

#### ► Feststellung

Die Stadt Lügde erfüllt die Anforderungen der Entschädigungsverordnung Nordrhein-Westfalen. Jedoch liegt der Höchstsatz des Verdienstausfalls über dem gesetzlich vorgegebenen Mindestlohn. Die Erstattung von Fahrtkosten ist nicht in der Hauptsatzung verschriftlicht.

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

- *Eine Höchstzahl an abrechenbaren Fraktionssitzungen je Jahr definieren.*
- *Einen Pauschalstundensatz für den Verdienstausfall festlegen.*
- *Ein automatisiertes Abrechnungsmodell zur Fahrkostenerstattung implementieren.*
- *Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft über die Möglichkeit informieren, Pflege- und Betreuungskosten geltend machen zu können.*

Nachfolgend stellt die gpaNRW die formalen Anforderungen für die gewählten Vertreterinnen und Vertreter im interkommunalen Vergleich dar. Die Wahl der Auszahlung der Aufwandsentschädigungen ist dabei auch der Ausdruck der örtlichen Gremienstruktur und kann im interkommunalen Vergleich variieren.

#### Formale Anforderungen der Aufwandsentschädigungen 2023

Anforderungen	Lügde	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ausschließliche Monatspauschale	Nein	13 von 32
Monatspauschale und Sitzungsgelder	Ja	20 von 32
Regelung zum Verdienstausfall	Ja	30 von 32
Höchstsatz Verdienstausfall	Ja	25 von 32
Höchstzahl abrechenbarer Fraktionssitzungen	Ja	29 von 32
Regelung zur Fahrkostenerstattung	Nein	11 von 32
Regelung zu Pflegekosten und Betreuungskosten	Ja	28 von 32

Die **Stadt Lügde** hat die unterschiedlichen Aufwandsentschädigungen klar geregelt. Gremienmitglieder erhalten eine Monatspauschale und Sitzungsgelder. Die Höchstzahl der abrechenbaren Fraktionssitzungen ist im § 10 Abs. 1 der Hauptsatzung der Stadt Lügde geregelt. Die Höchstzahl beschränkt sich auf 15 abrechenbaren Fraktionssitzungen je Fraktion und Jahr.

Der Regelstundensatz für den Verdienstausfall bei allen Rats- und Ausschussmitgliedern liegt in der Stadt Lügde nach § 10 Abs. 6 Lit. a) der Hauptsatzung bei 15,00 Euro. Mit der EntschVO NRW vom 26. September 2023 wurde geregelt, dass der Regelstundensatz mindestens der Höhe des Mindestlohnes entsprechen muss. Seit dem 01. Januar 2024 liegt der gesetzliche Mindestlohn bei 12,41 Euro brutto pro Stunde. Ab Anfang 2025 folgt eine Erhöhung um weitere 41 Cent auf 12,82 Euro. Ebenfalls regelt § 10 Abs. 6 Lit. f) der Hauptsatzung der Stadt Lügde den Höchstsatz des Verdienstausfalls. Dieser ist auf 80,00 Euro begrenzt und liegt damit leicht unterhalb der Höchstgrenze der Regelung der EntschVO NRW. Die Höchstgrenze der EntschVO NRW für den Verdienstausfall liegt bei 84,00 Euro je Stunde.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte den Regelstundensatz auf den Mindestlohn entsprechend § 6 Abs. 1 der Entschädigungsverordnung NRW anpassen.

Die Mitglieder der kommunalen Vertretungen haben nach § 45 GO NRW Anspruch auf Fahrtkosten. Eine Kommune kann alternativ ein ÖPNV Ticket stellen oder weiterreichende Regelungen treffen, wie zum Beispiel ein kostenloses Parkticket. Eine solche Vorgabe muss die Kommune in die Hauptsatzung aufnehmen<sup>15</sup>. Demnach ist bei der Ermittlung höchstens auf die Kosten der Fahrt von der Hauptwohnung zum Sitzungsort und zurück abzustellen. Eine verschriftlichte Regelung zu der Erstattung der Fahrtkosten gibt es in der Stadt Lügde nicht. Die Fahrtkosten werden entsprechend des Landesreisekostengesetzes NRW erstattet.

Die Mitglieder der kommunalen Vertretungen haben ebenfalls nach § 45 GO NRW Anspruch auf Pflege- und Betreuungskosten. Mit der Neuregelung der Entschädigungsverordnung NRW sind nicht mehr die Zeiten mandatsbedingter Abwesenheit vom Haushalt, sondern die Zeiten der Ausübung des Mandats maßgeblich. Diese Änderung ist in der Hauptsatzung der Stadt Lügde noch nicht umgesetzt.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte die Regelungen zu Erstattungen des Verdienstausfalls, der Fahrtkosten sowie der Pflege- und Betreuungskosten entsprechend der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung treffen beziehungsweise anpassen.

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend die Anzahl der abgerechneten Fraktionssitzungen. In der Hauptsatzung kann eine Kommune eine Höchstzahl abzurechnbarer Fraktionssitzungen definieren. Dies dient der Kommune zur Planungssicherheit.

#### Abgerechnete Fraktionssitzungen 2023

Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
34	0	24	35	56	96	32

Die Stadt Lügde hat in ihrer Hauptsatzung eine Höchstzahl abzurechnender Fraktionssitzungen aufgenommen. Die Zahl der Fraktionssitzungen, für die ein Sitzungsgeld gezahlt wird, ist in der

<sup>15</sup> Kleerbaum/Palmen Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 4. Auflage, § 45 GO NRW, S. 747-748

Hauptsatzung für Mitglieder des Rates und sachkundige Bürgerinnen und Bürger auf 15 Sitzungen im Jahr beschränkt. Insgesamt liegt die Anzahl der abgerechneten Fraktionssitzungen mit 34 Sitzungen bei drei Fraktionen damit unterhalb der Höchstzahl der abrechenbaren Fraktions-sitzungen.

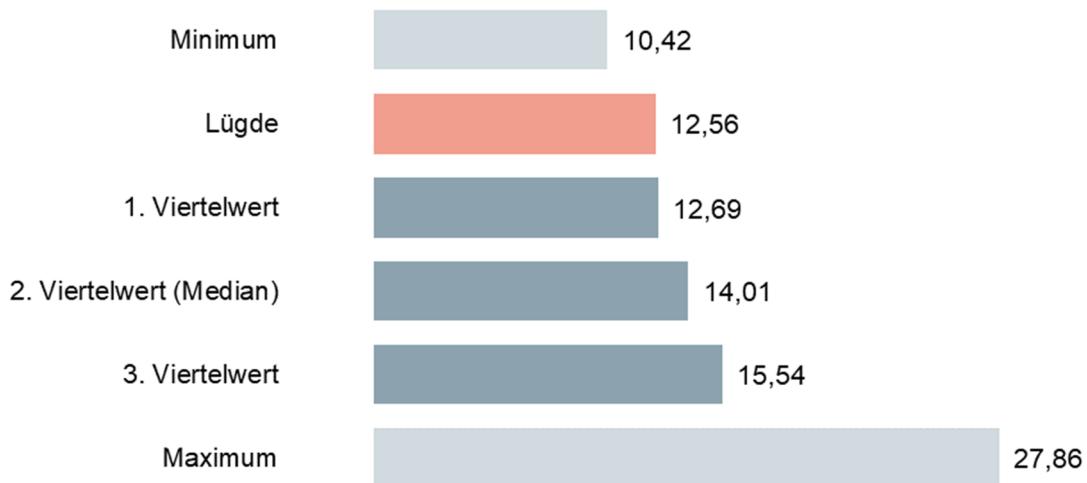
### 3.5.2 Aufwendungen

Die gpaNRW erhebt die Aufwendungen für die örtliche Gremienarbeit, die im Kernhaushalt anfallen. Im Zentrum stehen hier die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen entsprechend der EntschVO sowie die finanziellen, personellen und sachlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder. Verwaltungskosten, die z. B. für die Betreuung und das Management der örtlichen Gremienarbeit entstehen, berücksichtigt die gpaNRW nicht. Die nachfolgenden Darstellungen dienen der Kommune als Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich.

- ➔ Die Aufwendungen Gremienarbeit pro Einwohner der Stadt Lügde sind deutlich unterdurchschnittlich.

Ausgangspunkt für die Analyse der Aufwendungen für die Gremienarbeit der **Stadt Lügde** sind die Aufwendungen im Verhältnis zu den Einwohnerinnen und Einwohnern. In der Stadt Lügde lebten zum Stichtag 31. Dezember 2022 laut den Daten von IT.NRW 9.364 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Stadt Lügde hat im Jahr 2023 insgesamt 117.655 Euro an reinen Aufwandsentschädigungen gemäß der EntschVO NRW gezahlt. Darunter fallen z. B. die Aufwandsentschädigungen für Ratsmitglieder, sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie zusätzliche Aufwandsentschädigungen an Ausschussvorsitzende, Fraktionsvorsitzende, ehrenamtliche Vertretungen der Hauptverwaltungsbeamten und dem Hauptverwaltungsbeamten etc. Weiterhin sind hier Sitzungsgelder, Verdienstausfall, Fahrkosten, Pflege- und Betreuungskosten sowie gegebenenfalls weitere Auslagen enthalten. Diese Aufwendungen bilden die Basis für den nachfolgenden interkommunalen Vergleich.

**Aufwendungen Gremienarbeit je EW\* 2023 in Euro**



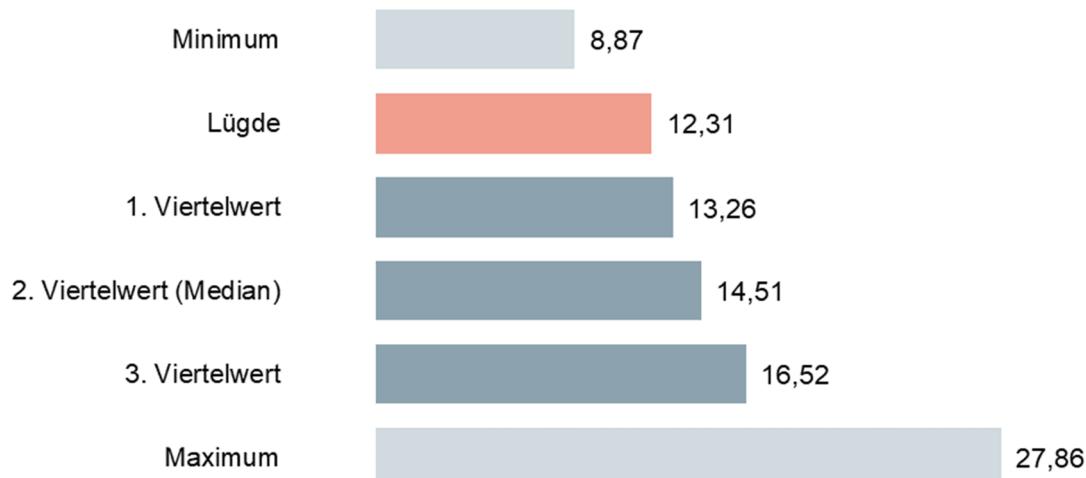
\* Einwohnerin beziehungsweise Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

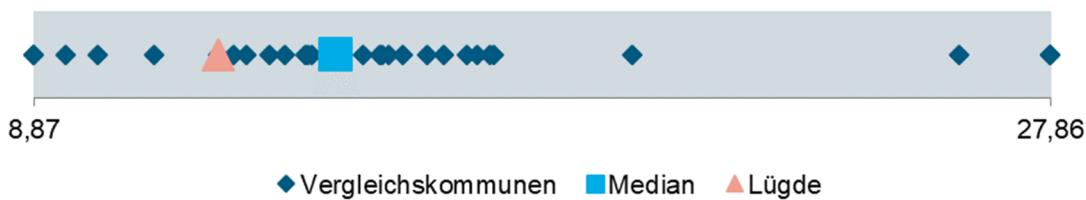


In der nachfolgenden Grafik stellt die gpaNRW die Aufwandsentschädigungen je Einwohnerin beziehungsweise je Einwohner im interkommunalen Vergleich dar. In dieser Kennzahl sind alle Mandatstragende und deren Aufwandsentschädigungen enthalten.

## Aufwandsentschädigungen je EW 2023 in Euro



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



Die Stadt Lügde gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwandsentschädigungen je Einwohner/in. Die zuvor aufgeführte Kennzahl der Stadt Lügde weist eine gleiche günstige Positionierung im interkommunale Vergleich auf.

Die Vergleichswerte variieren, weil einige der Vergleichskommunen neben den Aufwandsentschädigungen zusätzliche Aufwendungen (z. B. für Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie für geltend gemachte Reisekosten und Verdienstausfall) tätigen. In Lügde führt die hohe Anzahl an Ortsvorstehern und dem damit verbundenen Anspruch auf Aufwandsentschädigungen in Summe nicht zu entsprechenden Mehraufwendungen gegenüber den Vergleichskommunen.

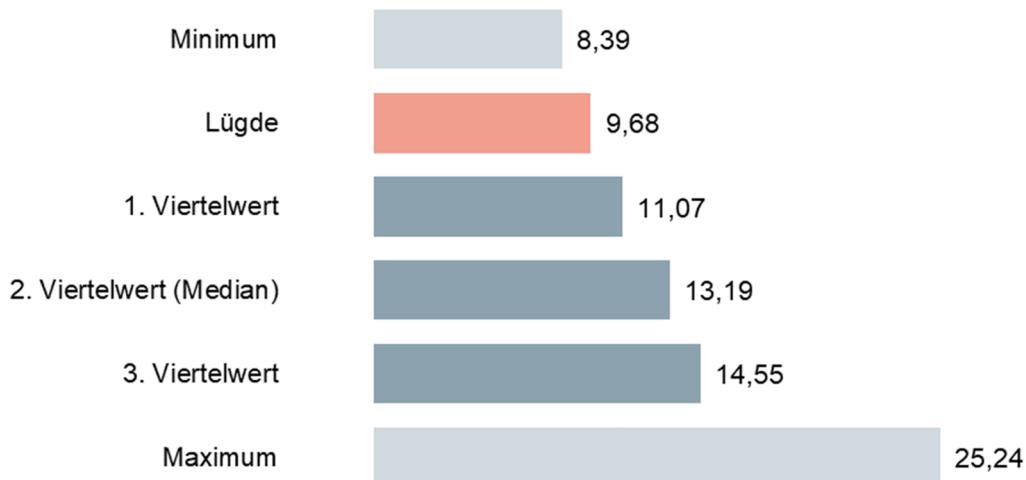
Die Aufwandsentschädigungen sind durch eine Kommune nur bedingt zu beeinflussen. Die Stadt Lügde hat bereits, wie im Kapitel 3.4.1 beschrieben, die Anzahl der Ratsmandate in 2009 verringert, danach erfolgen keine weiteren Reduzierungen. Somit ist durch eine mögliche weitere Verringerung von Mandaten ein Einsparpotenzial vorhanden.

Um besser einordnen zu können, inwieweit das abgebildete Aufwandsniveau der Situation der Stadt Lügde tatsächlich gerecht wird, betrachten wir die Eingangskennzahl im Zusammenhang mit den zwei weiteren Kennzahlen:

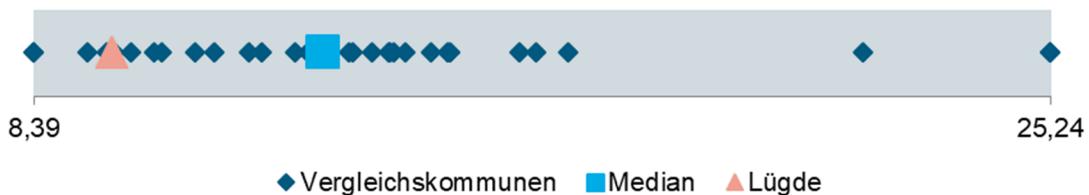
- Aufwendungen je Ratsmitglieder je EW in Euro und
- Aufwendungen je sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW in Euro.

Der Stadtrat der Stadt Lügde umfasst 26 Mitglieder im Vergleichsjahr 2023. Insgesamt lagen die Aufwendungen bei 91.525 Euro. In diesen Aufwendungen erfasst die gpaNRW die Aufwandsentschädigungen sowie weitere Aufwendungen wie Verdienstausfall, Reisekosten, Pflege- und Betreuungskosten entsprechend der EntschVO NRW.

#### Aufwendungen Ratsmitglieder je EW 2023 in Euro



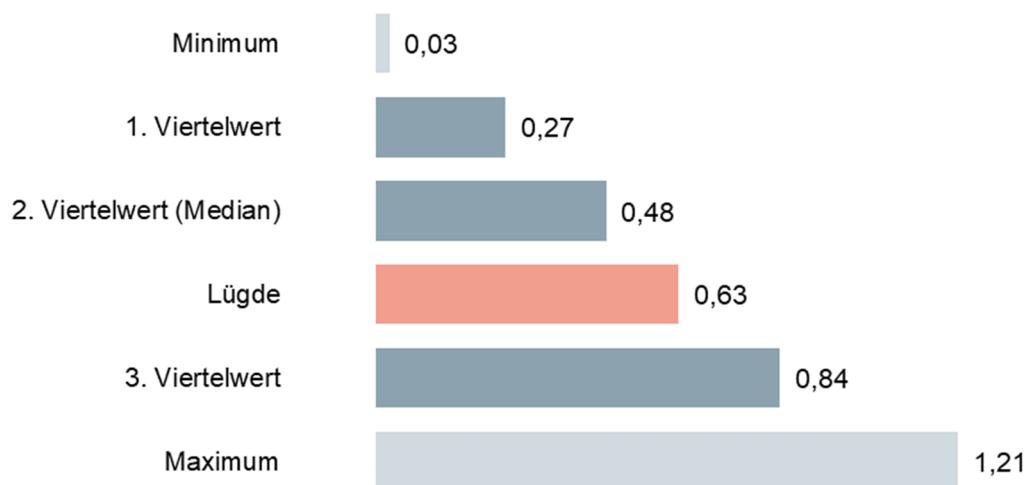
In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



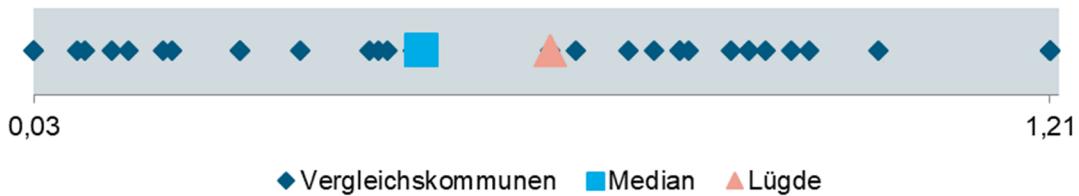
In der Stadt Lügde gibt es drei Fraktionen. Entsprechend wird für den jeweiligen Fraktionsvorsitz eine zusätzliche Aufwandsentschädigung gezahlt. Bisher erfolgt durch die Ausschussvorsitzenden aller Ausschüsse ein Verzicht auf die Auszahlung einer Zusatz-Pauschale entsprechend der EntschVO NRW. Dementsprechend fallen die Aufwendungen bei den Ratsmitgliedern geringer aus. Bei dieser Kennzahl gehört Lügde ebenfalls zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Aufwendungen.

Um der Stadt Lügde einen weiteren Einblick zu geben, stellt die gpaNRW die Aufwendungen je sachkundige Bürgerinnen und Bürger dar. Im Vergleichsjahr 2023 hat der Stadtrat in seinen Ausschüssen 35 sachkundige Bürgerinnen und Bürger eingesetzt. Die Aufwendungen beliefen sich dabei auf 5.998 Euro. In diesen Aufwendungen sind die Sitzungsgelder sowie weitere Aufwendungen wie Verdienstausfall, Fahrkosten, Reisekosten, Pflege- und Betreuungskosten entsprechend der EntschVO NRW enthalten.

#### Aufwendungen sachkundige Bürgerinnen und Bürger je EW 2023 in Euro



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



Im Interkommunalen Vergleich setzt die Stadt Lügde mehr sachkundige Bürgerinnen und Bürger in den Gremien ein als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Laut Aussage der Stadt Lügde ist die Teilnahme der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger an den Sitzungen nicht immer sehr hoch. Die Stadt Lügde positioniert sich bei den Aufwendungen zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Dies bedeutet, dass die meisten der Vergleichskommunen geringere Aufwendungen im Bereich der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger haben.

### 3.5.3 Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder

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

Der Landesgesetzgeber definiert keine Höchstgrenze für Zuwendungen. Gleichzeitig legt er aber in § 56 Abs. 3 GO NRW sowie im Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“<sup>16</sup> Mindeststandards fest. Eine Fraktion ist mindestens hiermit auszustatten. Des Weiteren regelt der Erlass die Art der zulässigen Verwendung sowie die Nachweispflichten der Mittel. Die Bestimmung der Zuwendungshöhe obliegt dem pflichtgemäßem Ermessen der Vertretungskörperschaft. Diese hat bei der Festsetzung der Mittel allerdings folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Erfüllung der im Erlass definierten angemessenen Mindestausstattung,
- Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Auftrages der Fraktionen,
- Grundsatz der Chancengleichheit und Willkürverbot sowie
- Grundsatz der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz.

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

**Räume:** Büro- und Sitzungsräume muss die Verwaltung den Fraktionen im angemessenen Umfang zur Verfügung stellen oder entsprechend finanzieren. Hierbei ist zu beachten, dass den

<sup>16</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

Fraktionen zum einen im Rahmen der Ausübung der Geschäftsführung ein Bürraum samt Ausstattung und der Möglichkeit zur Archivierung von Unterlagen und zum anderen ein auskömmlicher Sitzungsraum samt Sanitäranlagen zur Verfügung zu stellen beziehungsweise zu finanzieren ist. Die Räumlichkeiten sollen den Fraktionen jederzeit und uneingeschränkt, also auch außerhalb der Öffnungszeiten des Rathauses, zugänglich sein. Soweit eine Fraktion hauptamtliches Personal beschäftigt, sind diesem nach Maßstab der kommunalen Verwaltung Räumlichkeiten zu stellen. Kann eine Verwaltung den Fraktionen keine Räumlichkeiten stellen, sind bei der Bemessung der finanziellen Erstattung die genannten Parameter sowie etwaige Nebenkosten zu berücksichtigen.

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

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

**Mitgliedschaft in kommunalpolitischen Vereinigungen**, die insbesondere der Fort- und Weiterbildung der Mandatstragenden dienen.

**Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen** in einem angemessenen Umfang.

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

In der Praxis haben sich zweistufige Berechnungsmodelle etabliert. Oftmals zahlen die Kommunen für jede Fraktion einen Grundbetrag als Sockelbetrag aus. Zusätzlich gewährt sie einen Pro-Kopf-Betrag je Fraktionsmitglied. Weiterhin gibt es auch Modelle mit einer degressiv-proportionalen Regelung. Der Sockelbetrag sollte sich an den Aufwendungen orientieren, welche der angemessenen Mindestausstattung entsprechen. Ferner hat es sich als praktikabel erwiesen, die Zuwendungen regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

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

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

► **Feststellung**

Die Stadt Lügde erfüllt mehrere der formalen Anforderungen an die Fraktionszuwendungen gemäß dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ nicht.

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

- *Den im Fraktionserlass definierten Mindeststandards zur Ausstattung von Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitgliedern nachkommen.*
- *Bei einstimmigem Beschluss des Rates zum Verzicht von Zahlung der Fraktionszuwendungen aus dem kommunalen Haushalt, sind zwingend die im Erlass geforderten Mindestausstattungen durch die Kommune zu leisten.*
- *Die Berechnung zur Ermittlung der Höhe der Fraktionszuwendungen sollte auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung erfolgen.*
- *Regelmäßig, zumindest einmal in einer Wahlperiode, eine Bedarfsermittlung zur Bestimmung der Höhe der Zuwendungen für Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder, durchführen.*
- *Jährlich eine Erklärung der Fraktionen zur ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten einfordern.*
- *Die Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Einzelratsmitglieder sollen als Anlage zum Haushaltsplan vorhanden sein.*

In der **Stadt Lügde** gibt es im Jahr 2023 drei Fraktionen. Nachfolgend betrachtet die gpaNRW neben der formalen Berechnungsgrundlage die Höhe der sachlichen und finanziellen Zuwendungen an die Fraktionen vor dem Hintergrund der definierten Mindestausstattung.

Der Erlass vom 12. November 2015 des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW (heute Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen) regelt die Verteilung von Haushaltsmitteln als Zuwendungen an die Fraktionen. Hierbei verweisen die Ausführungen im Erlass auf den Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in seiner Ausprägung als Grundsatz der Chancengleichheit. Somit ist bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Fraktionen ein Maßstab zu wählen, welcher dem Bedarf der Fraktionen gerecht wird und dem Gebot der Chancengleichheit entspricht. Der Erlass beschreibt, dass eine rein proportionale Mittelverteilung nach Köpfen nicht zulässig ist. Dies bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>17</sup>. Daher dürfen die Kommunen die bereitgestellten Haushaltsmittel nicht linear proportional auf unterschiedlich große Fraktionen verteilen. Statt-

<sup>17</sup> BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 - 8 C 22.11 -

dessen können diese einen von der Fraktionsstärke unabhängigen Sockelbetrag mit einer Verteilung nach der Anzahl der Sitze kombinieren. Zudem besteht die Möglichkeit, andere Modelle zu wählen. Dies könnte beispielsweise eine degressiv-proportionale Regelung sein. Diese Berechnungsmethode gewichtet die ersten Mitglieder einer Fraktion stärker.

In der Stadt Lügde erhalten die Fraktionen keinen größenunabhängigen Sockelbetrag, sondern ausschließlich einen Pro-Kopf-Betrag von 180 Euro jährlich. Die Zahlung der Fraktionszuwendungen entspricht in der Stadt Lügde damit nicht der oben beschriebenen Erlasslage.

Der Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW beschreibt, dass die Verteilung von Haushaltsmitteln im Sinne von Zuwendungen an die Fraktionen als Ermessensentscheidung der Vertretung erfolgen soll. In diesem Verfahren soll die Vertretungskörperschaft den Bedarf und den Umfang aus den Vorschriften zum Erlass ermitteln und festlegen. Nach der Ermittlung des Umfangs der Aufwendungen muss die Kommune entscheiden, in welchem Umfang sie die Aufwendungen durch Sachleistungen oder Personalgestaltung der Körperschaft erfüllt und welche sie aus Geldwerten erfüllt. Einzelratsmitgliedern kann die Kommune eine Zuwendung zukommen lassen. Alternativ gibt § 56 Abs. 3 GO NRW die Möglichkeit, in angemessenem Umfang Sachmittel und Kommunikationsmittel zum Zwecke der Vorbereitung auf die Gremiensitzungen zur Verfügung zu stellen.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilung der Fraktionszuwendungen im interkommunalen Vergleich dar. Die gpaNRW hat für den interkommunalen Vergleich die überwiegend gewählte Variante des Sockelbetrags in Kombination mit einem Pro-Kopf-Betrag je Mitglied der Fraktionen gewählt. Im nachfolgenden interkommunalen Vergleich stellen wir die Jahreswerte dar.

#### Überblick Verteilung der Fraktionszuwendungen 2023 in Euro

Jahreswerte in Euro	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sockelbetrag je Fraktion in Euro	0,00	0,00	0,00	120	360	2.454	49
Kopfbetrag je Mitglied in Euro	180	0,00	50,00	90,00	132	276	49

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine große Spannbreite der Kennzahlen. Ergänzend stellt die gpaNRW die aus dem Erlass geforderten Mindeststandards dar:

### Überblick Mindestausstattung Fraktionen gemäß Erlass<sup>18</sup> 2023

Anforderung	Lügde	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Große Räume (Sitzungsräume)	Teilweise	41 von 49
Kleine Räume (Fraktionsräume)	Teilweise	20 von 49
IT-Ausstattung (Büroräume)	Nein	8 von 49
Sachmittel Büroausstattung	Nein	6 von 49
Print- und Onlinemedien	Ja	21 von 49
Mitgliedschaften	Ja	18 von 48
Beratungsleistungen	Teilweise	8 von 49

Die Stadt Lügde stellt den Fraktionen bei Bedarf Sitzungs- und Besprechungsräume zur Verfügung. Feste Räume zur ausschließlichen Benutzung stehen den Fraktionen nicht zur Verfügung. Kann eine Kommune den Fraktionen aufgrund von Platzmangel oder anderen Beschränkungen keine entsprechenden Räume stellen, so sind nach gängiger Auffassung durch die Stadt entsprechend finanzielle Zuwendungen als Ersatz zu leisten. Mittel für Beratungsleistungen stellt Lügde den Fraktionen bei Bedarf, zum Beispiel durch kommunale Spitzenverbände, zur Verfügung.

Die Stadt Lügde erfüllt teilweise die weiteren formalen Anforderungen im Bereich der Fraktionszuwendungen. Die gpaNRW stellt diese nachfolgend tabellarisch dar:

#### Weitere formale Anforderungen der Fraktionszuwendungen

Anforderung	Lügde	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Regelmäßige Bedarfsermittlung	Nein	9 von 32
Nachweis der Fraktionszuwendungen	Ja	26 von 32
Erklärung der Vorsitzenden	Ja	24 von 32
Prüfung durch die Hauptverwaltungsbeamten	Ja	22 von 32
Gesonderte Anlage im Haushaltsplan	Ja	28 von 32

Die Stadt Lügde hat bisher noch keine Bedarfsermittlung durchgeführt.

<sup>18</sup> <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3491.pdf> (abgerufen am 10.08.2022).

Eine gesonderte Anlage über die Fraktionszuwendungen ist dem Haushaltsplan beigefügt. Die Anlage entspricht dem Muster der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW).

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte zeitnah die Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen an Fraktionen an die gesetzlichen Vorgaben anpassen. Dabei ist neben einem Kopfbetrag gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein angemessener Sockelbetrag für die Fraktionen zu zahlen. Zudem sollte Lügde eine regelmäßige Bedarfsermittlung durchführen. Diese hat mindestens einmal in der Wahlperiode zu erfolgen.

Zum Abschluss des operativen Prüfverfahrens hat die Stadt Lügde schriftlich bestätigt, dass die Berechnungsgrundlage zur Zahlung der Fraktionszuwendungen zeitnah an die gesetzlichen Vorgaben angepasst wird. Der Bürgermeister der Stadt Lügde wird dem Rat der Stadt Lügde dazu eine entsprechende Beschlussvorlage vorlegen.

## 3.6 Digitalisierung der Gremienarbeit

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

Insbesondere während der COVID-19 Pandemie haben Kommunen zudem digitale oder hybride Gremiensitzungen immer wieder als mögliche Alternative zur Präsenzsitzung thematisiert beziehungsweise auch tatsächlich durchgeführt.

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

Als Zulassungsstelle gemäß Artikel 6 Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften veröffentlicht die gpaNRW auf ihrer Homepage eine Übersicht über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren<sup>19</sup>.

### 3.6.1 Durchführung digitale und hybride Gremienarbeit

Mit dem „Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ vom 13. April 2022 hat das Land Nordrhein-Westfalen die

<sup>19</sup> <https://gpanrw.de/prufung/digitale-gremienarbeit/digitale-gremienarbeit>

Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen digitale und hybride Gremiensitzungen durchzuführen.

In diesem rechtlichen Rahmen regelt der § 47 a GO NRW, dass in besonderen Ausnahmefällen wie Katastrophen, einer epidemischen Lage oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen die Durchführung von Sitzungen des Rates, der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen in digitaler Form erfolgen können, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind (digitale Sitzung). Darüber hinaus kann eine Kommune gem. § 58 a GO NRW auch bestimmen, dass Ausschüsse des Rates auch außerhalb der besonderen Ausnahmefälle nach § 47a Absatz 1 GO NRW hybride Sitzungen durchführen dürfen; hiervon ausgenommen sind jedoch Sitzungen der Haupt-, Finanz- und Rechnungsprüfungsausschüsse.

Für die Umsetzung der oben beschriebenen Regelung für digitale- und hybride Gremiensitzungen gilt § 47a GO NRW. Somit obliegt die Grundsatzentscheidung der Feststellung des Rates, durch Beschluss mit einer 2/3– Mehrheit seiner Mitglieder. Der Beschluss des Rates umfasst dabei die Feststellung des Ausnahmefalls; ferner, ob er infolge dessen Sitzungen digital oder hybrid durchführt. Der Beschluss gilt hierbei für maximal zwei Monate. Eine Verlängerung ist um jeweils weitere zwei Monate möglich. Dies erfordert ebenfalls einen Beschluss mit einer 2/3-Mehrheit. Hierzu muss der Ausnahmefall weiterhin andauern.

Die Grundsatzentscheidung nach § 58 a GO NRW, dass Ausschüsse des Rates auch außerhalb besonderer Ausnahmefälle (s. § 47a Absatz 1 GO NRW) hybride Sitzungen durchführen dürfen, obliegt den jeweiligen Ausschüssen selbst. Der Beschluss darüber ist mit einfacher Mehrheit zu fassen. Eine zeitliche Befristung ist dabei nicht vorgesehen. Grundlage ist jedoch eine entsprechende Ermächtigung in der Hauptsatzung.

#### ► **Feststellung**

Die Stadt Lügde hat bisher noch keine Vorkehrungen getroffen, um im Krisenfall digitale oder hybride Sitzungen durchzuführen.

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

- *Ein digitales Ratsinformationssystem betreiben, welches öffentlich über die Homepage der Kommune zugänglich ist und welches die Gremienmitglieder über die Endgeräte nutzen können.*
- *Ein durchgängiges Nutzungskonzept für das Ratsinformationssystem sowie die Endgeräte sollte schriftlich vorliegen.*
- *Eine vollständig papierlose Gremienarbeit anstreben.*
- *Den Sitzungssaal mit moderner Präsentations- und Sitzungstechnik, wie einem großformatigen Monitor mit hoher Auflösung oder einer entsprechenden Leinwand mit zeitgemäßem Beamer samt kabellosem Bildübertragungssystem und Mikrofonen, ausstatten.*
- *Die technischen Vorkehrungen zur Umsetzung sowie weitergehende formale Regelungen (Anpassung der Hauptsatzung und Geschäftsordnung gem. §§ 47 a, 58 a GO NRW) zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen treffen. Die zur Durchführung von*

*digitalen oder hybriden Sitzungen verwendeten Anwendungen sollen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen (entsprechend der DiGiSiVO).*

Im nachfolgenden Abschnitt stellt die gpaNRW die Anforderungen an die digitale Gremienarbeit im interkommunalen Vergleich dar:

#### Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit

Anforderungen	Lügde	Kommunen, die diese Anforderung erfüllen
Ratsinformationssystem	Ja	32 von 32
Ratsinformationssystem über Homepage	Ja	32 von 32
Ratsinformationssystem über Endgeräte	Ja	32 von 32
Bereitstellung von Endgeräten	Nein	23 von 32
Papierlose Gremienarbeit	Ja	26 von 32
Moderne Sitzungstechnik	Ja	27 von 32
Leistungsstarkes WLAN	Ja	32 von 32
Digitale und hybride Gremiensitzungen	Nein	0 von 32

Die Anforderungen an die Digitalisierung der Gremienarbeit sind in der **Stadt Lügde** überwiegend erfüllt. Eine Bereitstellung von Endgeräten erfolgt durch die Stadt nicht. Die Mandatsträger erhalten auch keine Zuschüsse für ihre mobilen Endgeräte.

Lügde nutzt ein Ratsinformationssystem, welches über die Homepage und über Endgeräte abrufbar ist. Damit ist eine papierlose Gremienarbeit sichergestellt. Lediglich die Einladungen zu den Sitzungen erfolgen noch per Post.

Regelungen zu digitalen und hybriden Gremiensitzungen sind in der Stadt Lügde – ebenso wie in den anderen Kommunen des Vergleichskreises – bislang nicht getroffen worden. Um ihre Handlungsfähigkeit auch in Krisenzeiten oder kritischen Notlagen sicherzustellen, sollte sich die Stadt zusätzlich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen befassen. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW hat im September 2023 eine Handreichung zu digitalen und hybriden Sitzungen in Kommunen im Land NRW veröffentlicht<sup>20</sup>. Diese Handreichung dient den Kommunen als Unterstützung zur Einführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein.

<sup>20</sup> [https://www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/2023\\_09\\_23\\_mhkbd\\_final\\_digitalisitzungen\\_-\\_handreichung.pdf](https://www.mhkbd.nrw/system/files/media/document/file/2023_09_23_mhkbd_final_digitalisitzungen_-_handreichung.pdf)

### 3.6.2 Veröffentlichungspflicht gemäß dem Korruptionsbekämpfungs-gesetz NRW

Der Gesetzgeber hat in dem Korruptionsbekämpfungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KorruptionsbG NRW) die Veröffentlichungspflicht für die Gremienarbeit geregelt. Das KorruptionsbG NRW verpflichtet gemäß § 7 die Rats- und Ausschussmitglieder zur Angabe bestimmter Daten gegenüber der Hauptverwaltungsbeamten beziehungsweise dem Hauptverwaltungsbeamten, die in geeigneter Form zu veröffentlichen sind. Hierunter fallen:

- der ausgeübte Beruf und eventuelle Beraterverträge,
- die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne des § 125 Absatz 1 Satz 5 des Aktiengesetzes,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Absätze 1 und 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Gleiche Vorgaben enthält die Gemeindeordnung NRW im Grundsatz in § 43 Absatz 3 und verweist die Festlegung von Einzelheiten an den Rat.

#### ► Feststellung

Die Stadt Lügde veröffentlicht die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) bisher analog in den Räumlichkeiten des Rathauses.

*Eine Kommune sollte die im KorruptionsbG NRW vorgegebenen Regelungen umsetzen und an eine zeitgemäße Gremienarbeit anpassen. Dafür sollte eine Kommune nachfolgende Punkte erfüllen:*

- Eine Kommune sollte dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaft entsprechend dem KorruptionsbG NRW im Rahmen der Veröffentlichungspflichten regelmäßig Auskunft erteilen.
- Eine Kommune sollte die Veröffentlichung jährlich in geeigneter Form bestenfalls digital veröffentlichen.

Im nachfolgenden Kapitel stellt die gpaNRW im interkommunalen Vergleich die Einhaltung der Veröffentlichung der Auskunft gemäß § 7 KorruptionsbG NRW dar:

#### Veröffentlichung gem. § 7 KorruptionsbG NRW

Lügde	Kommunen, die diesen Aspekt erfüllen
Ja	29 von 32

Die **Stadt Lügde** veröffentlicht die Auskunft der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) bisher ausschließlich in den Räumen des Rathauses.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft zusätzlich eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren.

## 3.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Gremienarbeit**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Profil Gremienarbeit</b>					
F1	Die Stadt Lügde hat in 2009 die die Anzahl der Ratsmitglieder um 6 auf 26 reduziert. Von einer möglichen weiteren Verringerung hat die Stadt danach keinen Gebrauch gemacht.	83	E1	Die Stadt Lügde sollte die weitere Reduzierung der Vertretungskörperschaft prüfen. Nach § 3 Abs. 2 KWahlG NRW wäre eine Reduzierung von sechs Ratsmitglieder auf insgesamt 20 möglich.	86
F2	Die Stadt Lügde liegt bei der Anzahl der Sitzungstermine im Betrachtungszeitraum jeweils im Bereich des Medians. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens entscheiden die politischen Gremien über Auftragsvergaben.	86	E2	Die Stadt Lügde sollte die Vergabeentscheidung durch politische Gremien kritisch hinterfragen. Die Gremien sollten bereits im Zuge der Bedarfsermittlung eingebunden werden. Ergänzend dazu sollte sie regelmäßig in den Gremien nachträglich über die Ergebnisse der durchgeföhrten Vergabeverfahren berichten.	88
<b>Aufwendungen Gremienarbeit</b>					
F3	Die Stadt Lügde erfüllt die Anforderungen der Entschädigungsverordnung Nordrhein-Westfalen. Jedoch liegt der Höchstsatz des Verdienstausfalls über dem gesetzlich vorgegebenen Mindestlohn. Die Erstattung von Fahrtkosten ist nicht in der Hauptsatzung verschriftlicht.	89	E3.1	Die Stadt Lügde sollte den Regelstundensatz auf den Mindestlohn entsprechend § 6 Abs. 1 der Entschädigungsverordnung NRW anpassen.	90
			E3.2	Die Stadt Lügde sollte die Regelungen zu Erstattungen des Verdienstausfalls, der Fahrtkosten sowie der Pflege- und Betreuungskosten entsprechend der EntschVO NRW in ihrer Hauptsatzung treffen beziehungsweise anpassen.	90

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Lügde erfüllt mehrere der formalen Anforderungen an die Fraktionszuwendungen gemäß dem Erlass „Zuwendungen kommunaler Körperschaften an Fraktionen der Vertretung“ nicht.	97	E4	Die Stadt Lügde sollte zeitnah die Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Höhe der Zuwendungen an Fraktionen an die gesetzlichen Vorgaben anpassen. Dabei ist neben einem Kopfbetrag gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein angemessener Sockelbetrag für die Fraktionen zu zahlen. Zudem sollte Lügde eine regelmäßige Bedarfsermittlung durchführen. Diese hat mindestens einmal in der Wahlperiode zu erfolgen.	100
<b>Digitalisierung der Gremienarbeit</b>					
F5	Die Stadt Lügde hat bisher noch keine Vorkehrungen getroffen, um im Krisenfall digitale oder hybride Sitzungen durchzuführen.	101	E5	Die Stadt Lügde sollte sich mit den formalen Voraussetzungen zur Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen beschäftigen, um auch in etwaigen Notfallsituationen handlungsfähig zu sein.	102
F6	Die Stadt Lügde veröffentlicht die Auskünfte der Mandatsträger nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) bisher analog in den Räumlichkeiten des Rathauses.	103	E6	Die Stadt Lügde sollte zur Herstellung einer größtmöglichen Transparenz in Zukunft zusätzlich eine Veröffentlichung auf der Homepage oder im Ratsinformationssystem in Betracht ziehen und diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben jährlich aktualisieren.	104

## 4. Personal, Organisation und Informationstechnik

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Lügde** im Prüfgebiet Personal, Organisation und Informationstechnik 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.

#### Personal, Organisation und Informationstechnik

Die Stadt Lügde hat die Herausforderungen in Bezug auf die **Kernthemen** wie Fachkräftemanagement, demografischer Wandel, Generationenwechsel sowie die steigenden Anforderungen an die Digitalisierung und die IT-Sicherheit gut im Blick. Neuen Themenfeldern und Problemstellungen begegnet Lügde aufgeschlossen und konstruktiv in der späteren Umsetzung.

Durch regelmäßige Abfragen steuert die Stadt gekonnt ihre **mittel- und langfristige Personalplanung**. Im Rahmen dieser Planung schafft die Stadt jüngeren Mitarbeitenden gekonnt Perspektiven durch gezielte Fort- und Weiterbildungen. Ein Handlungsbedarf und damit ein gewisses Risiko bestehen dennoch durch unzureichend strukturierte Rahmenbedingungen. Beispielsweise gibt es für die Mehrheit der Mitarbeitenden keine Stellenbewertungen und Stellenbeschreibungen.

Das vielfältige **Ausbildungs- und Fortbildungsangebot** trägt dazu bei, dass die Stadt Lügde in unserem Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen bis 10.000 Einwohnende zum Zeitpunkt der Prüfung ein sehr geringes Durchschnittsalter aufweist. Der Anteil der Mitarbeitenden unter 25 ist mit fast 14 Prozent sehr hoch im Vergleich zu den anderen Kommunen. Diesen Weg sollte die Stadt weiter beschreiten um auch zukünftig handlungsfähig zu bleiben. Die **altersbedingte Fluktuation** fällt zumindest in den nächsten zehn Jahren in Lügde erkennbar niedriger aus.

Das **Prozessmanagement** in Lügde ist im Vergleich zu den meisten anderen betrachteten Kommunen sehr gut und kann zukünftig gewinnbringend für die ganze Verwaltung eingesetzt werden. Dazu sollte die Stadt den beschrittenen Weg konsequent weiterverfolgen und die nötigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

Darüber hinaus hat die Stadt Lügde im Hinblick auf die Themenfelder **Projekt- und Störungsmanagement** noch Potenziale. Diese sollten mit Blick auf eine effiziente Wahrnehmung von Aufgaben genutzt werden, auch weil sie einen Mehrwehrt für die Stadt bringen.

Die Stadt Lügde erreicht einen interkommunal überdurchschnittlichen **Digitalisierungsstand**. Mit dem implementierten Dokumentenmanagementsystem (DMS) besitzt die Stadt eine gute

Basis für eine digitale Verwaltung. Dennoch schöpft sie das vorhandene Potenzial aber bisher noch nicht in Gänze aus. Durch einen digitalen Aktenplan sollen die Prozesse innerhalb der Verwaltung weiter digitalisiert werden.

## 4.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 4.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Bereich Personal, Organisation und Informationstechnik (IT) ist darauf ausgerichtet, die Kommunen dabei zu unterstützen, ihre Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Wir prüfen in diesem Zusammenhang, inwieweit die Kommunen Vorkehrungen getroffen haben, um den Herausforderungen zu begegnen, vor denen alle Kommunen gleichermaßen stehen:

- Fachkräftemangel,
- demografischer Wandel,
- gesellschaftlicher Wandel und Generationenwechsel,
- zunehmende und komplexer werdende Aufgaben,
- steigende Anforderungen an die Digitalisierung,
- hohe IT-Sicherheitsanforderungen und
- eine heterogene IT-Landschaft.

Die gpaNRW betrachtet die Themen Personal, Organisation und IT nicht isoliert. Wir verfolgen in dieser Prüfung einen Ansatz, der themenübergreifend Antworten auf folgende Leitfragen geben soll:

- **Zielausrichtung und Handlungsrahmen:** Hat die Kommune hinreichende Ziel- und Planungsvorgaben gemacht, um den zuvor vorgenannten Herausforderungen gerecht werden zu können?

- **Personalressourcen:** Welche Personalressourcen und -strukturen stehen der Kommune zur Verfügung, um die eigenen Ziele zu erreichen?
- **Organisation von Arbeitsabläufen:** Hat die Kommune Arbeitsläufe so organisiert, dass Personal- und IT-Ressourcen möglichst zielgerichtet eingesetzt werden?
- **Digitalisierungsniveau:** Was hat die Kommune durch die Verzahnung von Personal, Organisation und IT im Bereich der Digitalisierung bereits erreicht?

Diese Prüfung hat den Charakter eines sogenannten „Schnellchecks“. Das heißt, dass die gpaNRW auf eine vertiefende, umfassende Betrachtung verzichtet. Wir beschränken uns stattdessen auf wenige, ausgewählte Aspekte und Indikatoren, um die vorgenannten Leitfragen zu beantworten. Dabei handelt es sich um Aspekte, die für jede Kommune unabhängig von ihrer Größenordnung für ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln wesentlich sind. Wir bewerten diese Aspekte im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit und zeigen gegebenenfalls bestehende Risiken auf. Über den interkommunalen Vergleich erhalten die Kommunen zudem in allen Prüfaspekten eine Standortbestimmung.

Im Rahmen der Prüfung im Prüfgebiet Personal, Organisation und IT erhebt die gpaNRW die erforderlichen Bewertungsgrundlagen. Dies erfolgt über strukturierte Datenabfragen, Fragebögen und standardisierte Interviews zu einzelnen Themenfeldern. Die zu den Wertungskriterien gebildeten Erfüllungsgrade und Kennzahlen bilden den Ausgangspunkt unserer Analysen. Beim Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW inwieweit eine Kommune die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus. Den Erfüllungsgrad stellt die gpaNRW zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

## 4.4 Zielausrichtung und Handlungsrahmen

Zukunftsfähig zu sein bedeutet insbesondere, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung jederzeit handlungsfähig bleibt. Risiken für die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen ergeben sich vor allem aus ihrer Personalstruktur, in der z. B. ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht der Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fach- und Erfahrungswissen sowie Fähigkeiten muss in der Folge bewältigt werden, sondern auch die zunehmenden und komplexer werdenden Aufgaben durch das verbleibende Personal. Für den öffentlichen Dienst wird es zunehmend schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung auf Basis gut organisierter Prozesse kann die Probleme zwar nicht alleine lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen und spezielle Fachkenntnisse durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie

- digitale Arbeitsangebote die Kommune als Arbeitgeberin noch attraktiver machen.

Dabei sind die Kommunen in der formalen und inhaltlichen Gestaltung ihrer Zielausrichtung grundsätzlich frei. Sie können ihre individuellen Stärken nutzen sowie Maßnahmen planen, um vorhandene Schwächen auszugleichen und Chancen zu ergreifen, um die Risiken zu minimieren.

Letztendlich muss die organisatorische und konzeptionelle Arbeit der Kommune aber auch in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Die gpaNRW prüft daher zu ausgewählten Teilespekten, inwiefern die Kommune bereits zweckmäßige Maßnahmen plant oder ergriffen hat.

#### ► Feststellung

Die Stadt Lügde verfügt im Bereich des IT-Betriebs und der digitalen Transformation bereits über gut funktionierende Strukturen und klare Zielvorgaben. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Prozessgestaltung sind größtenteils vorhanden. Die noch zu wenig strukturierten Rahmenbedingungen der Personalplanung und der Aufgabenerledigung stellen die größte Herausforderung für die eigene Handlungsfähigkeit dar.

*Eine Kommune sollte wesentliche strategische Entscheidungen treffen beziehungsweise Planungsvorgaben machen und dokumentieren, an denen die Personalressourcen, die IT sowie die erforderliche Arbeitsorganisation ausgerichtet werden können. Dies bedingt, dass jederzeit alle entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen adäquat zur Verfügung stehen. Daraus leiten wir Einzelanforderungen für nachstehende Teilespekte ab:*

- Personalplanung: Um Fluktuationen wirkungsvoller begegnen zu können, sollte eine Kommune mittelfristig ihr Personal konkret planen. Dabei sollte sie die Themen Personalbedarf, Personalqualifizierung, Personalbeschaffung und Personalfreistellung einbeziehen.
- Aufgabenerledigung: Im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung sollte eine Kommune regelmäßig Aufgabenkritik betreiben. Sie sollte insbesondere überprüfen, welche Aufgaben sie langfristig weiterhin selbst erledigen kann. Sie sollte in diesem Zusammenhang reflektieren, in welchen Bereichen z. B. Kooperationen oder Auslagerungen sinnvoll sind, um den eigenen Personaleinsatz zielgerichtet zu steuern.
- Prozessgestaltung: Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen, um ihre Ressourcen gebündelt zielgerichtet einzusetzen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Zu diesen Zielen sollte auch die Prozessoptimierung zählen. Eine Kommune sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird.
- IT-Betrieb und digitale Transformation (Digital Governance): Eine Kommune sollte ihre IT und die digitale Transformation an konkreten Zielvorgaben ausrichten und diese regelmäßig fortgeschreiben. Sie sollte den Weg zur Zielerreichung festlegen und die Einhaltung kontinuierlich überprüfen, um bei Abweichungen rechtzeitig gegensteuern zu können.
- IT-Sicherheit: Eine Kommune sollte Entscheidungen über technische und organisatorische IT-Sicherheitsmaßnahmen auf der Grundlage einer fundierten Risikoanalyse treffen,

*um bedarfsgerecht agieren zu können. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und deren Folgen auseinandersetzt. Daraus sollte sie Maßnahmen ableiten, die sowohl auf die Prävention als auch auf die Intervention gerichtet sind.*

Zu den vorgenannten Einzelanforderungen haben wir alle Vergleichskommunen befragt, um daraus ermitteln zu können, inwieweit die Kommune bereits die entscheidungs- und planungsrelevanten Informationen adäquat zur Verfügung stellen kann. Aus diesen Kriterien setzt sich entsprechend die Bewertung in einem Erfüllungsgrad zusammen.

Die **Stadt Lügde** ordnet sich im Gesamtvergleich wie folgt ein:

#### Erfüllungsgrad Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024

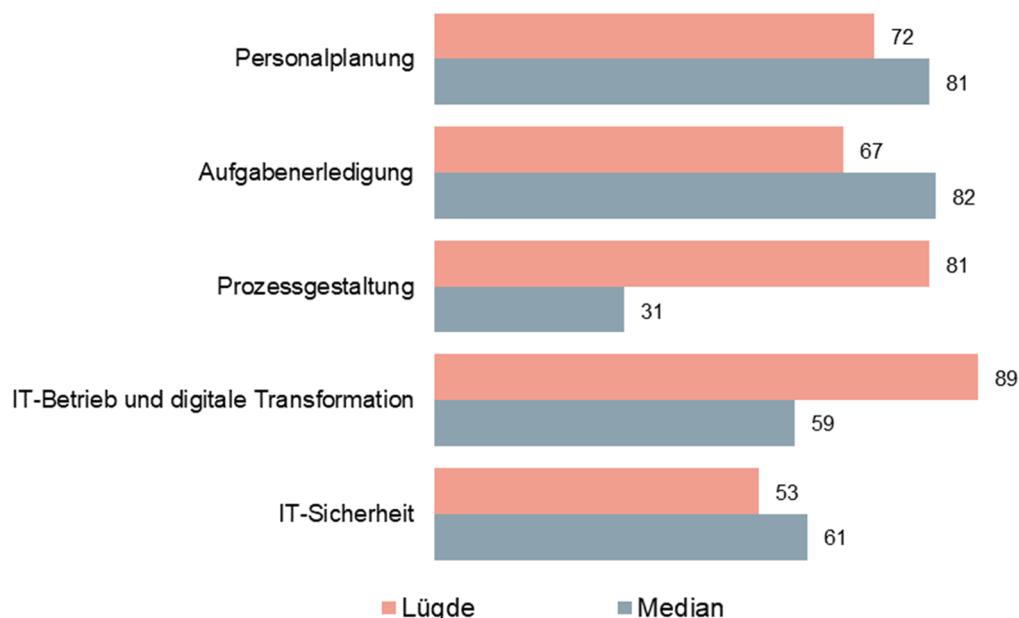


In diesen interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Ein Vergleich der Teilerfüllungsgrade zeigt Optimierungsmöglichkeiten bezogen auf die Einzelanforderungen auf:

#### Teilerfüllungsgrade Zielausrichtung und Handlungsrahmen in Prozent 2024



Bei der **Personalplanung** liegt die Stadt Lügde unterhalb des Median. Dies liegt hauptsächlich daran, dass ihr Grundlagen in der Personalplanung fehlen und sie Abläufe nicht verschriftlicht sowie dokumentiert hat.

Stellenbewertungen und Stellenbeschreibungen lässt die Stadt Lügde durch einen externen Dienstleister durchführen. Hierbei berücksichtigt sie aber nur Stellen ab der Entgeltgruppe 9a TVöD. Zwei Drittel aller Stellen sind damit nicht bewertet und beschrieben. Betroffene Mitarbeitende könnten dies als intransparent wahrnehmen, da nicht verschriftlicht ist, welche Aufgaben sie wahrnehmen müssen und wie diese bewertet sind. Das Fachgebiet Zentrale Dienste erstellt für jede ausgeschriebene Stelle eine entsprechende Stellenausschreibung mit den jeweiligen Anforderungsmerkmalen. Diese Stellenausschreibungen könnte das Fachgebiet als Grundlage für Stellenbewertungen und Stellenbeschreibungen nutzen.

Stellenbemessungen hat die Stadt nicht durchgeführt. Damit besteht für sie das Risiko, dass Stellenbedarfe falsch berücksichtigt und Mitarbeitende überlastet werden.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde solle für alle Stellen Stellenbeschreibungen, Stellenbemessungen und Stellenbewertungen erstellen, um ihren Personalbedarf realistisch zu ermitteln und entsprechend vorzuhalten.

Mit Blick auf die **Aufgabenerledigung** betreibt die Stadt Lügde regelmäßige Aufgabenkritik. So betrachte der Fachgebiet Zentrale Dienste jährlich im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung alle vorhandenen Stellen. Die vorhandenen Aufgaben hat die Stadt bisher nicht zentral erfasst. Andere Kommunen haben die zu erledigenden Aufgaben im Haushaltspunkt oder den jeweiligen Stellenbeschreibungen hinterlegt. Wie die meisten anderen Kommunen hat die Stadt Lügde die einzelnen zu erledigenden Aufgaben auch nicht priorisiert. Es hat sich aber insbesondere in Krisensituationen gezeigt, dass Kommunen besonders schnell und effektiv reagieren können,

wenn sie im Vorfeld bereits festgelegt haben, welche kommunalen Leistungen besonders relevant sind. Daher ist dies auch für die Stadt Lügde ein wichtiger Baustein für den Erhalt ihrer Handlungsfähigkeit.

Die Stadt hat klare Qualitätsstandards in den Bereichen Gebäudereinigung und Grünflächenpflege vorgegeben. Flächendeckende Qualitäts- und Leistungsstandards sind jedoch bei der Stadt nicht vorhanden.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte alle erledigenden Aufgaben erfassen, priorisieren und nach Möglichkeit weitere Qualitäts- und Leistungsstandards festlegen. Damit fördert sie zielgerichtet den eigenen Personaleinsatz. Diese können dann zur Personalbedarfsbestimmung verwendet werden.

Vom Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit macht die Stadt Lügde vielfältigen Gebrauch und vergibt Aufgaben auch an Dritte. Ausführungen zur Umsetzung folgen im Unterkapitel 4.5.1 Personalquoten.

Die gute **Prozessgestaltung** in Lügde schafft die Voraussetzungen für eine Optimierung und Digitalisierung der einzelnen Prozesse sowie ein zentrales Wissensmanagement. Davon kann zukünftig die gesamte Verwaltung profitieren. Zur Prozessanalyse und Prozessaufnahme verwendet die Stadt Lügde ein Fachprogramm. Bei der Betrachtung von Prozessen verfolgt sie das Ziel der Optimierung und Digitalisierung des jeweiligen Prozesses. Eine Prozesslandkarte als Überblick über alle vorhandenen Verwaltungsprozesse hat die Verwaltung bisher nicht.

Um den Aufwand für die Analyse und Modellierung der Verwaltungsprozesse zu minimieren, hat sich die Stadt Lügde mit anderen Kommunen zusammengeschlossen. Diese Zusammenarbeit sollte Lügde weiter fortsetzen, da sie einen Mehrwert für alle Beteiligten bringt. Vorrangiges Ziel der Beteiligten ist es, die vorhandenen Verwaltungsprozesse zu optimieren, über eine Online-Plattform zu dokumentieren und in der Folge zu digitalisieren. Die Vereinheitlichung der Prozesse in allen Kommunen kann Synergieeffekte bei der Digitalisierung, dem Personal und der eingesetzten Fachsoftware ermöglichen.

Eine priorisierte Reihenfolge der 100 wichtigsten Prozesse hat die Stadt im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit bereits erstellt. Da die Stadt bisher keine Stellenbemessungen durchgeführt hat, fehlt ihr auch im Bereich der Prozessgestaltung das Wissen über die benötigten Stellenanteile.

► **Empfehlung**

Für die Aufgabe des Prozessmanagements sollte die Stadt bedarfsgerechte Stellenanteile schaffen, damit die regelmäßige Prozessaufnahme und eine kontinuierliche Prozessoptimierung gesichert sind.

Die Stadt Lügde hat klare strategische Kernziele und entsprechende Entwicklungsziele für ihren IT-Betrieb und die digitale Transformation (**Digital Governance**) geschaffen. Der Lenkungskreis IT und Digitalisierung legt Standards fest und stimmt entsprechende Maßnahmen mit der Verwaltungsspitze ab. Als klares Ziel hat die Stadt die Ausstattung der Standardarbeitsplätze so definiert, dass die Mitarbeitenden in der Verwaltung, aber auch mobil arbeiten können. Die Handlungsfelder und abgeleiteten Maßnahmen aus der Lenkungsgruppe werden dokumentiert und Verantwortlichkeiten sowie Termine festgelegt.

Hinsichtlich der technischen Aspekte erfüllt die Gemeinde Lügde die geprüften Aspekte bereits. Im konzeptionellen Bereich der **IT-Sicherheit** besteht bei der Gemeinde Lügde noch Optimierungspotential. Einige wichtige strategische Vorgaben und Prozesse hat die Stadt schon mittels Dienstanweisung oder in anderer, geeigneter Form dokumentiert. Allerdings fehlen in verschiedenen Prüfbereichen noch wichtige Dokumentationen. Dies betrifft unter anderem den Bereich der Notfallvorsorge. Zudem fehlt auch die Dokumentation der umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen und Strukturen in Form eines IT-Sicherheitskonzeptes.

Eine formalisierte Dokumentation ist die Basis, um einen Ressourcenbedarf ableiten zu können. Zudem gewährleistet sie, dass die Maßnahmen und Strukturen nicht nur von einzelnen Personen abhängig sind. Auch im Schadensfall (z. B. Datenleck, Cyberangriff) kann die Verwaltung so nachweisen, dass sie angemessene Maßnahmen getroffen hat, um die Sicherheit ihrer IT-Infrastruktur zu gewährleisten. Dies kann im rechtlichen Kontext wichtig sein, um Haftungsrisiken zu minimieren.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte ihre IT-Sicherheits- und Notfallkonzeption umfassend dokumentieren.

## 4.5 Personalressourcen

Die zu erwartenden starken altersbedingten Personalfluktuationen innerhalb der Verwaltung und die Veränderungen des kommunalen Leistungsangebotes erfordern einen zielgerichteten Umgang mit den Personalressourcen. Steigende Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit hat auch, dass es den Kommunen gelingt, mit dem zukünftig vorhandenen Personal auf sich verändernde Aufgaben flexibel reagieren zu können. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – beispielsweise Nachbarkommunen – rückt hier in den Fokus.

- Aufgrund der Altersstruktur ihres Personals hat die Stadt Lügde mit einer geringeren altersbedingten Fluktuation als viele Vergleichskommunen zu rechnen. Nur jeder Fünfte wird in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand eintreten. Außerdem sind 14 Prozent der Mitarbeitenden jünger als 25 Jahre. Zudem sichert die Stadt ihre dauerhafte Aufgabenerledigung auch durch interkommunale Zusammenarbeiten.

*Eine Kommune sollte über bedarfsgerechte Personalressourcen mit einer ausgewogenen Altersstruktur verfügen, um eine dauerhafte Aufgabenerledigung und adäquate Vertretungsmöglichkeiten sicherzustellen.*

### 4.5.1 Personalquoten

Um die gesamtpersonalwirtschaftliche Ist-Situation der **Stadt Lügde** im Vergleich darstellen zu können, haben wir zum Stichtag 30. Juni 2023 die aggregierten Kennzahlen

- Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 Einwohner als Personalquote 1 und
- Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 Einwohner als Personalquote 2 ermittelt.

Die Berechnungsschritte zu den Personalquoten sind diesem Teilbericht als Anlage beigefügt.

## Personalquoten 2023

Kennzahl	Lügde	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	7,97	4,31	5,81	6,63	7,32	10,96	31
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	3,90	3,86	4,83	5,46	6,13	6,83	31

Die Personalquoten eignen sich für eine erste Einschätzung der Personalausstattung im Zeitverlauf und im Vergleich zu anderen Kommunen. Diese wird beeinflusst durch das individuelle Leistungsangebot an Aufgaben, Standards und Prozessen sowie die Trägerschaft beziehungsweise Kooperation von Leistungen. Aufgrund der Aggregationsebene kann aus ihr kein konkreter Personalbedarf beziehungsweise -überhang abgeleitet werden. Hierfür sind konkrete Personalbedarfsbestimmungen beziehungsweise Leistungskennzahlen erforderlich.

Verglichen mit den Altwerten von 2017 ergeben sich gegenüber den aktuellen Werten aus 2023 folgende Veränderungen beziehungsweise Erhöhungen:

### Veränderung Kennzahlenwerte 2017 gegenüber 2023 – Stadt Lügde

Bezeichnung	Veränderung in Prozent
EW*	- 2,70
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW* (Personalquote 1)	15,01
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW* (Personalquote 2)	8,33

\* Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die Erhöhungen bei den Personalquoten in der Stadt Lügde bewegen sich in einem geringeren Rahmen. Bei den bislang bereits durch die gpaNRW geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen bis 10.000 Einwohnern ist ein Anstieg im Median von rund 19 Prozent bei den aktuellen Personalquoten gegenüber den Personalquoten der letzten Prüfung aufgrund von Aufgabenzuwachsen-/veränderungen durchaus der Regelfall. Bei der Stadt Lügde sind im Eckjahresvergleich Stellenmehrungen beispielsweise im Bereich der Kindertageseinrichtungen erfolgt. Diese werden bei der Ermittlung der Personalquote 2 bereinigt.

Wir haben in den Personalquoten bereits einige Bereiche, die nicht „Kernverwaltung“ im engeren Sinne sind, bereinigt. Auch in einigen anderen – nicht bereinigten – Bereichen setzen die Kommunen eigenes Personal ein, um die Aufgaben zu erledigen. Dies wirkt sich in den individuellen Kennzahlen entsprechend aus. Die nachfolgende Aufstellung stellt einige dieser Bereiche dar, die wir für den Vergleich zusätzlich als informatorische Größe erfasst haben:

**Eigener Personaleinsatz in Vollzeit-Stellen (absolut) für ausgewählte Aufgabenbereiche 2023**

Aufgabe	Lügde	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Bauhof	16,20	2,45	8,41	11,00	14,04	18,00	31
Grundschulen (nur eigenes Personal zur Ganztagsbetreuung)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,16	30
Musikschulen	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	31
Büchereien	0,05	0,00	0,00	0,00	0,01	1,00	31
Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	0,30	0,00	0,00	0,00	0,10	2,00	31
Sportstätten und Bäder	2,45	0,00	0,11	0,80	2,35	6,87	31

Die Stadt Lügde zeigt hier Besonderheiten in den Bereichen Bauhof, Musikschulen, Büchereien, sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien sowie bei Sportstätten und Bädern auf. Hier hält die Stadt mehr Personal vor als die meisten Kommunen.

Die Stadt setzt bei der Pflege ihres Stadtgebietes weitestgehend auf das eigene Personal des Bauhofes. Mit einem Anteil von 16,20 Vollzeit-Stellen ist dieser einer der personalstärksten Bauhöfe in unserem Vergleich der Kommunen bis 10.000 Einwohner. Dieser Personaleinsatz erklärt sich durch das breitere Aufgabenportfolio des Bauhofes. Zu den Aufgaben des städtischen Bauhofes in Lügde zählen die Ausführung der Unterhaltungs- und Pflegearbeiten an den Straßen, Wegen, Plätzen und Gebäuden sowie Arbeiten auf dem Friedhof. Zudem ist das Stadtgebiet von Lügde überdurchschnittlich groß.

Zudem unterstützt die Stadt die Bücherei und die Musikschule mit eigenem Personal bei der Bewirtschaftung. Im Rahmen der Jugendarbeit stellt die Stadt Personal für die Planung von Veranstaltungen der Integrativen Quartiersarbeit (IQ) Lügde zur Verfügung. Auch in den beiden städtischen Freibädern in Lügde und Elbrinxen setzt die Stadt eigenes Personal ein.

Neben den eigenen Personalressourcen können Aufgaben auch mit anderen Akteuren wie zum Beispiel anderen Kommunen oder Dritten erledigt werden. Das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit nutzt die Stadt Lügde bereits und sie hat ebenfalls Aufgaben an Dritte ausgelagert.

Mit den Kommunen Blomberg, Schieder-Schwalenberg und Kalletal arbeitet die Stadt Lügde im Bereich des E-Government zusammen. Ziel der Zusammenarbeit ist es, die Verwaltung mit Hilfe von digitalen Lösungen und optimierter Prozesse moderner und attraktiver zu gestalten. Die Verwaltung will zukünftig Verwaltungsleistungen effizient und bürgernah anbieten.

Bereits seit mehreren Jahren lässt die Stadt die Beihilfeanträge der Mitarbeitenden durch den Kreis Lippe bearbeiten. Durch die höheren Fallzahlen können die Sachbearbeiter für Beihilfe beim Kreis ihr Fachwissen ausbauen und für den eigenen Bereich einfacher Vertretungsregelungen ermöglichen, da mehr Sachbearbeiter sowie Stellenanteile vorhanden sind. Dies wäre in einer kleinen Kommune wie Lügde durch die geringe Anzahl von Anträgen nicht möglich und unwirtschaftlich.

Im Rahmen dieser Prüfung sammeln wir über eine online-Abfrage die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele zur interkommunalen Zusammenarbeit. Einen Überblick über die gewonnenen Erkenntnisse findet sich im Vorbericht. Hieraus kann die Stadt Lügde weitere Handlungsmöglichkeiten und/oder -perspektiven ableiten.

Vergabe von Leistungen an Dritte hat die Stadt ebenfalls im Blick. So stellt sie die Gebäudereinigung über Reinigungsfirmen sicher. Zudem lässt Lügde die Stellenbewertungen und Stellenbeschreibungen von einem externen Dienstleister erstellen.

Durch die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren benötigt die Stadt Lügde weniger eigenes Personal. Darüber hinaus bietet ein Zusammenschluss mit anderen Kommunen im Wettbewerb um die vorhandenen Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt bessere Chancen.

#### 4.5.2 Stellenbesetzung

Grundsätzlich gibt der Stellenplan einer Kommune neben einer Übersicht der Ist-Besetzung auch Auskunft darüber, welche Zahl an Soll-Vollzeit-Stellenanteilen benötigt wird. Den Abgleich dieser Soll-Zahl mit der tatsächlichen Ist-Besetzung stellen wir als Stellenbesetzungsquote nachfolgend dar:

##### Stellenbesetzungsquote 2023

Kennzahl	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ist-Vollzeit-Stellen Verwaltung an Soll-Vollzeit-Stellen Verwaltung in Prozent	92,08	83,41	91,71	94,30	96,43	103	31

Die **Stadt Lügde** hat im Berichtsjahr 2023 107,50 Vollzeit-Stellen im Stellenplan der Verwaltung vorgesehen, von denen zum Stichtag 30. Juni 2023 98,99 Vollzeit-Stellen besetzt waren. Dies entspricht einer Stellenbesetzungsquote von 92,08 Prozent. Durch die unterschiedliche Wertung von kurzfristig Beschäftigten und Beschäftigten in Altersteilzeit, ergibt sich eine geringe Abweichung zu den Vollzeit-Stellen Verwaltung auf Seite 24. Im Interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadt Lügde damit knapp über dem ersten Viertelwert. Das bedeutet, fast 75 Prozent der Vergleichskommunen gelingt es, besser ihre Stellen zu besetzen. Dies muss aber nicht gleichzeitig bedeuten, dass in Lügde zu wenig Personal vorhanden ist. Durch Aufgabenverlagerungen beispielsweise im Wege interkommunaler Zusammenarbeit oder durch andere Veränderungen in der Aufgabenerledigung kann sich der tatsächliche Bedarf verringert haben. Nicht immer passen die Kommunen in diesen Fällen das ursprüngliche Stellen-Soll an.

Die Stadt Lügde hat beispielsweise Reservestellen für die Übernahme von Auszubildenden oder für geförderte Stellen im Bauhof geschaffen. Zum Teil hat die Stadt aber auch die Vollzeit-Stellen im Stellenplan nicht verändert, wenn die Mitarbeitenden die Stellen nur im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung besetzen.

Neben der tatsächlichen Stellenbesetzung spielt auch der Altersdurchschnitt beziehungsweise die Altersstruktur des Personals eine wesentliche Rolle, um zukünftige Bedarfe besser prognostizieren und entsprechend agieren zu können.

### 4.5.3 Altersstruktur

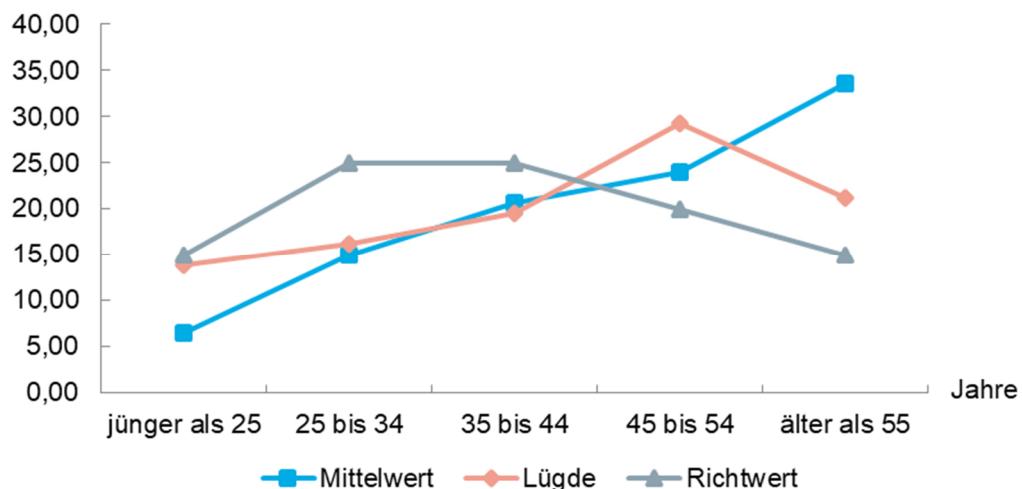
Eine vollständige Altersstrukturanalyse ist die unerlässliche Basis für die Abstimmung einzusetzender personalwirtschaftlicher Instrumente. Auf ihr kann die Kommune beispielsweise realistische Fluktuationsprognosen aufsetzen.

#### Altersdurchschnitt 2023

Kennzahl	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittsalter Mitarbeitende in Jahren	42,53	42,53	45,37	46,00	47,99	52,03	31

Die prozentuale Verteilung der einzelnen Altersgruppen der Mitarbeitenden insgesamt verdeutlicht die nachfolgende Grafik:

#### Altersstruktur 2023



Zum Stichtag 30. Juni 2023 waren bei der **Stadt Lügde** insgesamt 123 Mitarbeitende beschäftigt. Das Durchschnittsalter lag bei 42,53 Jahren. Im Vergleich zu den anderen, bisher geprüften Kommunen erreicht die Stadt hier den niedrigsten Wert.

In den kommenden zehn Jahren werden 26 Personen in den Ruhestand eintreten. Im Vergleich zu den anderen Kommunen ist dies ein sehr niedriger Anteil mit 21,14 Prozent. Es gibt zudem 17 Personen unter 25 Jahren, was mit 13,82 Prozent einen sehr hohen Anteil unter den Vergleichskommunen darstellt. Der Stadt Lügde gelingt es, junge Mitarbeitende für sich zu gewinnen. In der Altersgruppe 45 bis 54 Jahren ist der Anteil mit 37 Personen verhältnismäßig hoch. In zehn bis zwanzig Jahren könnte diese Gruppe vermehrt in Ruhestand gehen, was für die Zukunft eine strategische Nachfolgeplanung notwendig macht. Die Stadt sollte weiter junge Mitarbeitende für sich gewinnen und den eingeschlagenen Weg fortsetzen.

Weitere Einzelheiten zur Personalgewinnung sind im Unterkapitel 4.6.1 Personalmanagement beschrieben.

#### 4.5.4 Querschnittsaufgaben

Zu den von einer Kommune zu erledigenden Querschnittsaufgaben rechnen wir insbesondere

- Kämmerei und Finanzbuchhaltung sowie sonstiges Finanzmanagement,
- Personal- und Organisationsangelegenheiten sowie sonstiges Personalmanagement,
- Informationstechnik.

Der Personaleinsatz im Finanzbereich kann dabei eher in Bezug zu den Einwohnern gesehen werden; für die Aufgaben der Personal- und Organisationsangelegenheiten kommt eher ein Bezug zu den Mitarbeitenden in Betracht. Daher stellen wir den Personaleinsatz der drei vorgenannten Bereiche zusammengefasst in Bezug zu beiden Größen dar.

#### Querschnittsaufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik, Finanzen 2023

Kennzahl	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je MA	0,06	0,05	0,08	0,09	0,10	0,24	31
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW	0,82	0,50	0,76	0,92	1,08	2,08	31

Die zusammengefasste Darstellung der Aufgaben Personal, Organisation, Informationstechnik und Finanzen erfolgt bei den Kommunen bis 10.000 Einwohnenden, weil die Aufgaben häufig in Personalunion erledigt werden. Außerdem sind die teilweise nur sehr geringen Einzel-Anteile schwierig für einen genauen Vergleich zu schätzen. Zudem wird der Bereich der Informationstechnik stark von dem Grad der Auslagerung beziehungsweise der Aufgabenerledigung durch einen externen Dienstleister (Rechenzentrum) beeinflusst.

Die **Stadt Lügde** positioniert sich bei den eingesetzten Vollzeit-Stellen für Querschnittsaufgaben bezogen auf die Zahl der Mitarbeitenden unterhalb des ersten Viertelwertes. Bezogen auf die Zahl der Einwohnenden positioniert sie sich unterhalb des Medians. Die Positionierung zeigt somit unabhängig von der Bezugsgröße einen vergleichsweise geringen eigenen Personaleinsatz im Bereich der Querschnittsaufgaben. Als Beispiel für eine leistungsbezogene Standortbestimmung verweisen wir auf den Teilbericht Zahlungsabwicklung und Vollstreckung. Hier betrachten und bewerten wir den Personaleinsatz und die Prozesse in diesen Bereichen.

## 4.6 Organisation von Arbeitsabläufen

Ein wesentliches Instrument, um die Personal- und Sachressourcen bestmöglich auf die Verwaltungsziele auszurichten, ist die planvolle Organisation von Arbeitsabläufen. Dabei geht es auch darum, Abläufe soweit wie möglich zu standardisieren. Denn Standardisierung trägt dazu bei

- den Zeit- und Ressourcenaufwand zu minimieren,
- eine gleichbleibende Arbeitsqualität zu gewährleisten,
- Fehler zu reduzieren,
- erforderliche Kommunikation abzusichern,
- Einarbeitungen zu erleichtern und
- rechtliche Risiken zu minimieren.

Dazu ist es erforderlich, dass verbindliche Vorgaben für die Durchführung notwendiger Arbeitsschritte gemacht und kommuniziert werden. Dies kann auch Zeitvorgaben, Qualitätsstandards und Verantwortlichkeiten beinhalten. Die Einhaltung solcher Vorgaben kann technisch unterstützt werden, indem eine Kommune beispielsweise Workflow-Management-Systeme einsetzt oder eine geeignete Software für die Prozessautomatisierung nutzt.

Organisatorische Maßnahmen rund um den Einsatz von Personal- und IT-Ressourcen sowie deren technische Unterstützung sind Gegenstand des Personalmanagements beziehungsweise des IT-Managements. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Kommunen in diesen Bereichen Maßnahmen ergriffen haben.

Insgesamt stellt sich das Ergebnis für die **Stadt Lügde** im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

#### Erfüllungsgrad Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024

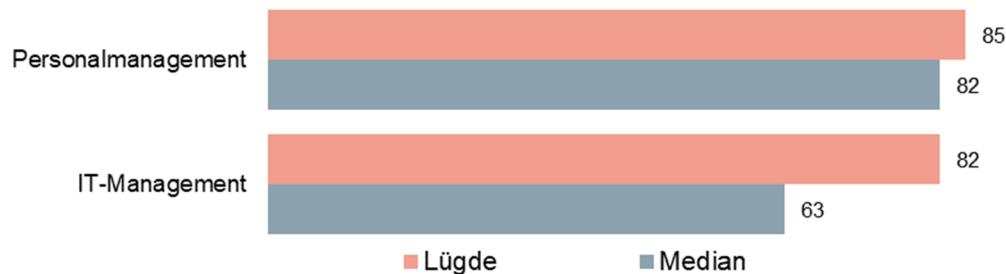


In diesen interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Diesem Ergebnis liegen folgende Teilergebnisse zugrunde:

#### Teilerfüllungsgrade Organisation von Arbeitsabläufen in Prozent 2024



Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Themen sowie etwaige Ansatzpunkte, diese zu optimieren.

#### 4.6.1 Personalmanagement

Dem Personalmanagement kommt mit Blick auf die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Es ist die entscheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und den darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits. Es ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen sowie die sich anschließende Personalbedarfsplanung. Das Personalmanagement muss dabei der zukünftigen Aufgabenstruktur und den Personalanforderungen bei der Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung gerecht werden.

Gerade in kleinen Kommunen sind aber z. B. die Möglichkeiten der Personalgewinnung eingeschränkt, wenn es um Attraktivitätsfaktoren wie beispielsweise das Entgelt- und Besoldungsniveau oder die Aufstiegsmöglichkeiten im Vergleich zu großen Verwaltungsorganisationen geht. Dennoch müssen kleinere Verwaltungen nicht immer das Nachsehen haben. Vielmehr geht es darum, die vorhandenen Instrumente zur Personalgewinnung zielgruppenorientiert einzusetzen und so genannte „weiche“ Faktoren wie Sinngehalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und -formen, kurze Arbeitswege, moderne Personalführung sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie auszubauen. Diese haben aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und Generationenwechsels immens an Bedeutung gewonnen.

Seine Aufgaben kann das Personalmanagement dabei nur erfüllen, wenn es von Anfang an kontinuierlich in den Planungs- und Entwicklungsprozess eingebunden ist. Daraus resultierend ist ebenso eine Ableitung und Implementierung zweckmäßiger personalwirtschaftlicher, organisatorischer und technikunterstützter Arbeitsabläufe beziehungsweise Prozesse notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es daher mit Blick auf den Personalzugang sinnvoll, sich auf die unterschiedlichen Zielgruppen im Sinne von Nachwuchskräften, Fachkräften oder Quereinsteigenden auszurichten und bei der Personalbindung die Entwicklungsperspektiven im Blick zu behalten. Bei Personalabgängen, die nicht dem Erreichen der Altersgrenze oder einer Erwerbs-/Dienstfähigkeit geschuldet sind, hat die Kommune ebenfalls Handlungsoptionen.

#### ► Feststellung

Die Arbeitsabläufe im Bereich des Personalmanagements hat die Stadt Lügde gut strukturiert. Es bestehen aber noch Möglichkeiten, die Handlungsfähigkeit zu verbessern. Beispielsweise erfolgt die Personalgewinnung noch ohne Unterstützung durch ein systematisches Bewerbungsmanagement.

*Eine Kommune sollte Instrumente zur Personalgewinnung zielgruppenorientiert einsetzen und den Personalbestand systematisch weiterentwickeln, um handlungsfähig zu bleiben. Dazu sollte eine Kommune das Personalmanagement insbesondere in den Bereichen Personalzugang, Personalbindung und Personalabgang durch entsprechende Rahmenvorgaben und Arbeitshilfen unterstützen.*

Die **Stadt Lügde** versucht mit ihrem gut strukturierten Personalmanagement dem Fachkräfte mangel zu begegnen. Durch ein breites Spektrum an Ausbildungsmöglichkeiten und der Zusammenarbeit mit Partnern positioniert sie sich als zukunftsorientierter Arbeitgeber und Ausbildungsbetrieb. Neben den klassischen Verwaltungsausbildungen bietet die Stadt auch Ausbildungen zur Fachkraft für Bäderbetriebe, Fachkraft für Abwassertechnik sowie Erzieherin und Erzieher an. Die Ausbildung der Fachkräfte für Bäderbetriebe erfolgt gemeinsam mit dem niedersächsischen Staatsbad Pyrmont. Damit Lügde die Ausbildung neuer Mitarbeitenden dauerhaft gewährleisten kann, sind in allen Bereichen der Verwaltung entsprechende Ausbilder und Ausbilderinnen vorhanden.

Seit 2023 findet zwischen den Städten Angermünde (Brandenburg) und Lügde ein Azubi-Austausch statt. Auszubildende der beiden Städte bekommen die Möglichkeit, eine Woche in der jeweiligen anderen Verwaltung zu arbeiten. Die Stadt Lügde versteht dies als Wertschätzung gegenüber den Auszubildenden. Dies zeigt auch, welchen Stellenwert die Ausbildung in der Verwaltung genießt.

Das Anwerben und Einstellen neuer Kräfte ist eine Maßnahme gegen den Fachkräfteverlust. Mit dem Ziel des Fachkräfteerhalts setzen andere Maßnahmen beispielsweise auf den Aspekt der Personalbindung. Die Stadt Lügde hat diverse Maßnahmen ergriffen, die zur stärkeren Bindung des vorhandenen Personals mit der Verwaltung beitragen können. Dazu zählt beispielsweise, dass die Stadt den Mitarbeitenden Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigt und mit diesen Fortbildungsverträge schließt. In der Regel kommt der zweite Verwaltungslehrgang für die Verwaltungswirte und Verwaltungsfachangestellten in Betracht. Aber auch alternative Fortbildungen sind möglich. In der Vergangenheit konnten sich Mitarbeitende im Rahmen der Fortbildung zum Fachwirt für Marketing und zum Wirtschaftsfachwirt fortbilden. Damit bindet die Stadt Lügde gekonnt Mitarbeiter und zeigt diesen auch langfristige Perspektiven in der Verwaltung auf.

Die Stadt ermöglicht Quereinsteigern den Einstieg in die Verwaltung. Stellenausschreibungen formuliert das Fachgebiet Zentrale Dienste möglichst offen, damit eine Vielzahl von möglichen Bewerbern angesprochen wird.

Für den Personalzugang setzt die Stadt bei ihrer Bewerbungsauswahl beziehungsweise dem Stellenbesetzungsverfahren kein unterstützendes Softwaresystem ein. Andere Kommunen im aktuellen Vergleich zeigen jedoch auf, dass dieser Einsatz eine Erleichterung für die Sachbearbeitung ist und eine zügige sowie rechtssichere Abwicklung der Verfahren sichert.

#### ► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte bei der Personalgewinnung das Personalmanagement durch ein System oder eine Software zur Bewerbungsabwicklung unterstützen, damit Bewerbungsverfahren noch strukturierter und zügiger ablaufen können.

Neue Mitarbeitende sollen sich in Lügde möglichst schnell als Teil des Teams fühlen. Dafür bereiten die IT und das jeweilige Fachgebiet den Arbeitsplatz vor. Hardware und Software beziehungsweise die nötigen Zugriffrechte stellt hierfür die IT bereit.

Das Fachgebiet Zentrale Dienste lädt neue Mitarbeitende bereits vor dem ersten Arbeitstag ein, damit diese die Verwaltung und die anderen Mitarbeitenden kennenlernen können. Am ersten Arbeitstag finden grundsätzlich Gespräche zwischen dem neuen Mitarbeitenden und dem Bürgermeister sowie dem jeweiligen Vorgesetzten statt. Im Anschluss wird der neue Mitarbeitende gebeten, ein kurzes Vorstellungsschreiben zu verfassen. Dieses wird danach durch das Fachgebiet Zentrale Dienste ins Intranet gestellt. Dort hat die Stadt alle Vorstellungsschreiben abgelegt. Damit will die Stadt den Mitarbeitenden ermöglichen, sich schneller kennenzulernen und sich als Teil eines Teams zu verstehen.

Beim Personalabgang wird durch das Fachgebiet Zentrale Dienste ebenfalls ein Gespräch zwischen dem Bürgermeister und dem Mitarbeitenden angeboten. In diesen Gesprächen spricht der Bürgermeister auch die Option an, dass eine erneute Beschäftigung bei der Stadt möglich ist. Um die Gründe für einen Personalabgang zu erfahren und mögliche Maßnahmen zur Verringerung von Personalabgängen zu erarbeiten, könnte die Stadt die Abgangsgespräche durch einen standardisierten Fragebogen ergänzen.

Die Stadt hat das On- und Offboarding durch diverse Arbeitshilfen und Checklisten sehr gut strukturiert. Beispielsweise sind Checklisten für die Ausgabe und Abgabe von Verwaltungseigentum vorhanden.

Im Rahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements aktualisiert die Stadt die Gefährdungsbeurteilungen regelmäßig. Die Stadt bietet neben den vorgeschriebenen Vorsorgeuntersuchungen auch regelmäßig Gesundheitstage mit Unterstützung von verschiedenen Krankenkassen an. Zudem fördert die Stadt für ihre Mitarbeitenden die Mitgliedschaft in Fitnessstudios.

### **4.6.2 IT-Management**

Das IT-Management fokussiert sich auf die Planung, Koordination und Kontrolle aller Aktivitäten im Bereich der Informationstechnik. Es hat das Ziel, die IT-Ressourcen effizient und effektiv zu nutzen, um die mittel- und langfristigen Ziele der Verwaltung zu unterstützen. Die gpaNRW prüft, inwieweit bereits Strukturen und standardisierte Arbeitsabläufe vorhanden sind, die klare Verantwortlichkeiten, Rollen und Rahmenbedingungen beinhalten.

#### ► **Feststellung**

Im Bereich des IT-Managements ist die Stadt Lügde insbesondere beim Anforderungsmanagement und Lizenzmanagement bereits gut aufgestellt. Beim Projektmanagement und Störungsmanagement hat sie dagegen noch Optimierungspotenziale.

Eine Kommune sollte Steuerungsstrukturen und -prozesse etablieren, die eine wirtschaftliche und anforderungsgerechte IT-Bereitstellung und eine zielgerichtete Umsetzung von Digitalisierungsprojekten gewährleisten. Daraus leiten wir folgende Einzelanforderungen ab:

- Projektmanagement: Eine Kommune sollte Standards zur systematischen Überwachung von Projektständen, der Kosten sowie der Qualität definiert haben, um frühzeitig auf Abweichungen reagieren und Anpassungen vornehmen zu können.
- Anforderungsmanagement: Eine Kommune sollte gewährleisten, dass alle verwaltungsweiten Anforderungen an IT-Systeme unter Berücksichtigung strategischer Zielvorgaben zentral gesteuert werden, um die Ressourcen zielorientiert einzusetzen.
- Lizenzmanagement: Eine Kommune sollte sicherstellen, dass Softwarelizenzen verwaltungsweit bedarfsgerecht und rechtskonform eingesetzt werden, um Risiken zu begrenzen.
- Störungsmanagement: Eine Kommune sollte alle Störfälle, die in Zusammenhang mit IT auftreten, systematisch dokumentieren, klassifizieren und auswerten, um daraus Handlungsbedarf ableiten zu können.

Über ein zentrales **Projektmanagement** verfügt die Stadt Lügde bisher nicht. Standards, Vorgaben oder Rahmenbedingungen zum Projektmanagement gibt es dennoch in verschiedenen Arbeits- und Projektgruppen sowie Arbeitskreisen. Die Verantwortlichen gliedern die einzelnen Projektphasen, bestimmen Teilnehmer, setzen für diese Schwerpunkte, legen Aufgaben fest und dokumentieren die jeweilige Projektphase in einer Projektunterlage. Die Projektgruppe bespricht in regelmäßigen Sitzungen die Projektfortschritte und legt die nächsten Aufgaben fest. Abweichungen im Projektverlauf werden so durch die Projektleitung frühzeitig erkannt. Diese kann den Abweichungen gezielt gegensteuern oder Anpassungen am Projektverlauf vornehmen. Dadurch kann die Verwaltung das Risiko minimieren, dass Zeitziele und Ressourcen nicht eingehalten werden, bevor das Projekt abgeschlossen ist oder das Projektziel selbst nicht erreicht wird.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte die bereits in Teilen der Verwaltung vorhandenen Standards und Vorgaben zur Durchführung und Überwachung von Projekten zentral nutzen und einheitliche Standards und Vorgaben festlegen.

Besser ist die Stadt Lügde im Bereich des **Anforderungsmanagements** aufgestellt. Der Bereich E-Government, Digitalisierung, IT nachfolgend IT-Bereich der Stadt erhält alle IT-Anforderungen. Eine Bewertung der Anforderungen erfolgt zentral durch den IT-Bereich. Er prüft, ob die Anforderung in das vorhandene System passt, der Dienstleister diese anbietet, ob die Mitarbeiter die Anwendung mobil nutzen können und ob es wirtschaftlichere Anbieter gibt. Die Anforderungen werden durch den IT-Bereich in einem zentralen Register dokumentiert und gegebenenfalls priorisiert. Zudem kann der jeweilige Umsetzungsstand dem Register entnommen werden.

Im Bereich des **Lizenzmanagements** ist Lügde ebenfalls gut aufgestellt. Bei personellen Änderungen werden die IT-Berechtigungen und damit auch die jeweiligen Lizenzen durch den IT-Bereich angepasst. Die vorhandenen und gekauften Lizenzen kann dieser einfach über die Anlagenbuchhaltung auswerten. Ein Abgleich mit den tatsächlich eingesetzten Lizenzen erfolgt zu-

dem über eine zentrale Software. Diese kann für jeden Arbeitsplatz und auch einzelne Hardware erfolgen. Dadurch ist es beispielsweise auch möglich, die Zugriffe auf einzelne Drucker zu steuern.

Das **Störungsmanagement** der Stadt Lügde zeigt häufig festzustellende Strukturen, wenn Kommunen umfangreich mit einem externen Dienstleister zusammenarbeiten. Der IT-Bereich nimmt die Störungsmeldungen der Mitarbeitenden entgegen und leitet diese an den Dienstleiter weiter, wenn er selbst keine Abhilfe schaffen kann. Die Störungsmeldungen kommen über verschiedene Wege, beispielsweise Telefon, E-Mail oder direkt durch die betroffenen Mitarbeitenden, zum IT-Bereich. Ein strukturiertes Verfahren ist nicht vorhanden. Dies erschwert die reibungslose und zügige Bearbeitung der Störungsmeldungen durch den IT-Bereich. Die Stadt sowie der Dienstleister werten Störungen aus und dokumentieren diese. Qualitätsstandards zwischen dem Dienstleister und der Stadt Lügde sind festgelegt.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die Meldung von Störungen der IT durch eine Vorgabe regeln, damit Störungen durch die zuständige Stelle effizient bearbeitet werden können. Zudem vereinfacht ein klarer Prozess die Dokumentation von Störungen.

## 4.7 Digitalisierungsniveau

Die gpaNRW stellt im Folgenden dar, inwieweit die Arbeit in ausgewählten Bereichen der Verwaltung bereits digital erfolgt. Daraus leiten wir das Digitalisierungsniveau ab, um über die Wirksamkeit der seitens der Kommune getroffenen personellen, organisatorischen und technischen Maßnahmen urteilen zu können. Denn die enge Verzahnung von Personal, Organisation und IT ist entscheidend, um die Potenziale der Digitalisierung optimal zu nutzen und eine erfolgreiche digitale Transformation zu gewährleisten. Dies erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise und eine vorausschauende Ausrichtung auf die Veränderungen, die die Digitalisierung mit sich bringt.

Digitalisierung ist nicht nur in technischer Hinsicht eine Herausforderung, sondern stößt vor allem auch organisatorisch und personell an Grenzen. Dabei hat der Abbau von Medienbrüchen im Wege der Verwaltungsdigitalisierung sowohl hinsichtlich der Dauer als auch mit Blick auf die einzuhaltende Qualität kommunaler Dienstleistungsprozesse einen positiven Einfluss. Mittelbar können die Kommunen so auch die Folgen des demografischen Wandels abmildern.

Für alle Kommunen ist es daher erstrebenswert, die digitale Transformation auch über die gesetzlichen Anforderungen hinaus voranzutreiben.

► **Feststellung**

Die Stadt Lügde bereitet gerade einen digitalen Aktenplan für die gesamte Verwaltung vor. Interne Prozesse hat sie bereits relativ gut digitalisiert. Bei Vorgängen, die den Austausch von Informationen mit externen Stellen beinhalten, fehlt jedoch die automatische Zuordnung zur jeweiligen Sachbearbeitung und es kommt vermehrt zu Medienbrüchen.

*Eine Kommune sollte bei einzelnen Verwaltungsleistungen, über das Online-Angebot hinaus, auch eine möglichst medienbruchfreie beziehungsweise medienbrucharme Bearbeitung gewährleisten.*

*Eine Kommune sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können, um eine wesentliche Grundlage für das digitale Arbeiten zu besitzen.*

Die **Stadt Lügde** ordnet sich im Gesamtvergleich wie folgt ein:

**Digitalisierungsniveau in Prozent 2024**

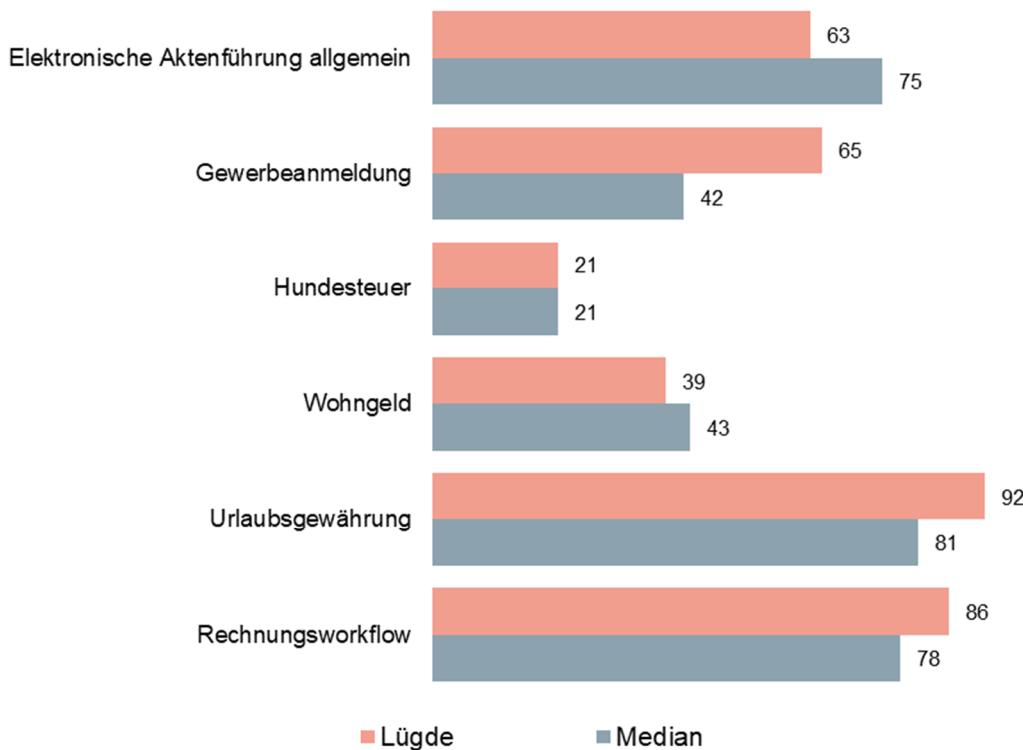


In diesen interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Digitalisierungsniveau setzt sich aus den nachstehenden, unterschiedlich gewichteten Einzelergebnissen zusammen:

### Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Die Voraussetzungen für eine digitale Verwaltung hat die **Stadt Lügde** mit dem vorhandenen Dokumentenmanagementsystem (DMS) bereits geschaffen. Dieses ist bisher noch nicht flächendeckend im Einsatz, da noch der elektronische Aktenplan fehlt. Diesen will die Stadt im Laufe des Jahres 2025 erstellen und so ermöglichen, alle Unterlagen auch digital zu bearbeiten und zu dokumentieren.

In allen betrachteten Prozessen erhebt die Stadt Lügde keine Prozessdaten um die Prozesseffizienz beurteilen zu können. Ihr fehlt damit die Grundlage zu bestimmen, ob ein Prozess durch die Digitalisierung oder eine Prozessveränderung besser läuft.

Bei den betrachteten externen Prozessen fehlen in der Regel die Schnittstellen zu den eigenen Fachanwendungen. Die Mitarbeitenden müssen die Daten übertragen und teilweise nachprüfen. Die damit einhergehenden Medienbrüche führen zu einem höheren Auswand.

Interne Verfahren hat die Stadt bereits weitestgehend digitalisiert und Medienbrüche sind kaum vorhanden. Rechnungen und Urlaubsanträge werden über eine Schnittstelle in einen Workflow eingespielt und dem zuständigen Mitarbeitenden zugeleitet. Dieser gibt gegebenenfalls noch fehlende Daten ein. Bis auf diese Schritte erfolgt die Bearbeitung innerhalb der Verwaltung digital.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte ihre Prozesse weiter digitalisieren und Medienbrüche abbauen, um so kunden- sowie mitarbeiterorientierter zu arbeiten. Hierzu sollte sie, wie geplant einen digitalen Aktenplan erstellen und in der Folge das Dokumentenmanagementsystems flächendeckend einsetzen.

## 4.8 Anlage: Berechnungsschritte Personalquoten

### Ausgangswerte Personalquotenberechnung

Grundlage ist die mit Datum vom 11. Juni 2024 von der Kommune zur Verfügung gestellte Personalliste sowie für die Bereinigungsschritte die zusätzlich von der Kommune ausgefüllte Datenfassung.

Der Ausgangswert bzw. die nachfolgenden Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung haben wir dabei bereits um die Stellenanteile reduziert, die auf Auszubildende oder Personal in der Freizeitphase etc. entfallen.

### Ausgangswerte zur Personalquotenberechnung

Bezeichnung	2017	2023
Vollzeit-Stellen Verwaltung auf Grundlage der Personalliste - Stichtag 30.06.	85,27	92,65
Vollzeit-Stellen (z. B. GmbH, Sondervermögen, etc.) auf Grundlage weiterer Personalliste(n) - Stichtag 30.06.	0,00	0,00

### Personalquote 1

#### Bereinigung 1 für die Berechnung der Personalquote 1

Bezeichnung	2017	2023
Rat und Fraktionen	0,00	0,00
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0,00	0,00
soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegebedürftige)	0,00	0,00
soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	0,00	0,00
Krankenhäuser	0,00	0,00
Kur- und Badeeinrichtungen	0,00	0,00
Elektrizitätsversorgung	0,00	0,00
Gasversorgung	0,00	0,00
Wasserversorgung	4,51	4,56
Fernwärmeverversorgung	0,00	0,00
Versorgung mit Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur	0,00	0,00
Abfallwirtschaft	1,76	1,43
Abwasserbeseitigung	4,62	4,06
Straßenreinigung	0,43	0,45
ÖPNV	0,00	0,00
Friedhofs- und Bestattungswesen	2,32	2,51
Land- und Forstwirtschaft	3,70	3,35

Bezeichnung	2017	2023
Wirtschaftsförderung	0,00	0,52
Märkte	0,00	0,00
Schlacht- und Viehhöfe	0,00	0,00
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0,00	0,00
Tourismus	1,20	1,13
<b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1</b>	<b>18,54</b>	<b>18,01</b>

### Berechnung Personalquote 1

Bezeichnung	2017	2023
Vollzeit-Stellen auf Grundlage der Personalliste(n) 30.06.	85,27	92,65
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 1	18,54	18,01
<b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1</b>	<b>66,73</b>	<b>74,64</b>
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	9.624	9.364
<b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 1</b>	<b>6,93</b>	<b>7,97</b>

### Personalquote 2

Zur Ermittlung der Personalquote 2 haben wir die Stellenbasis der Personalquote 1 um weitere Stellenanteile wie folgt bereinigt:

### Bereinigung 2 für die Berechnung der Personalquote 2

Bezeichnung	2017	2023
Gebäudereinigung	0,02	0,00
Brandschutz	0,34	0,70
Rettungsdienst	0,00	0,00
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	1,00	0,00
Eigene kommunale Tageseinrichtungen für Kinder	30,76	37,40
<b>Summe Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2</b>	<b>32,12</b>	<b>38,10</b>

## Berechnung Personalquote 2

Bezeichnung	2017	2023
Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 1	66,73	74,64
abzüglich Vollzeit-Stellen für die Bereinigung 2	32,12	38,10
<b>Zwischensumme Vollzeit-Stellen für die Personalquote 2</b>	<b>34,61</b>	<b>36,54</b>
Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres	9.624	9.364
<b>Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner = Personalquote 2</b>	<b>3,60</b>	<b>3,90</b>

## 4.9 Anlage: Ergänzende Tabelle

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Personal, Organisation und Informationstechnik**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Zielausrichtung und Handlungsrahmen</b>					
F1	Die Stadt Lügde verfügt im Bereich des IT-Betriebs und der digitalen Transformation bereits über gut funktionierende Strukturen und klare Zielvorgaben. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Prozessgestaltung sind größtenteils vorhanden. Die noch zu wenig strukturierten Rahmenbedingungen der Personalplanung und der Aufgabenerledigung stellen die größte Herausforderung für die eigene Handlungsfähigkeit dar.	110	E1.1	Die Stadt Lügde solle für alle Stellen Stellenbeschreibungen, Stellenbe-messungen und Stellenbewertungen erstellen, um ihren Personalbedarf realistisch zu ermitteln und entsprechend vorzuhalten.	112
			E1.2	Die Stadt Lügde sollte alle erledigenden Aufgaben erfassen, priorisieren und nach Möglichkeit weitere Qualitäts- und Leistungsstandards festlegen. Damit fördert sie zielgerichtet den eigenen Personaleinsatz. Diese können dann zur Personalbedarfsbestimmung verwendet werden.	113
			E1.3	Für die Aufgabe des Prozessmanagements sollte die Stadt bedarfsge-rechte Stellenanteile schaffen, damit die regelmäßige Prozessaufnahme und eine kontinuierliche Prozessoptimierung gesichert sind.	113
			E1.4	Die Stadt Lügde sollte ihre IT-Sicherheits- und Notfallkonzeption umfas-send dokumentieren.	114
<b>Organisation von Arbeitsabläufen</b>					
F2	Die Arbeitsabläufe im Bereich des Personalmanagements hat die Stadt Lügde gut strukturiert. Es bestehen aber noch Möglichkeiten, die Handlungsfähigkeit zu verbessern. Beispielsweise erfolgt die Personalgewinnung noch ohne Unter-stützung durch ein systematisches Bewerbungsmanagement.	122	E2	Die Stadt Lügde sollte bei der Personalgewinnung das Personalmanage-ment durch ein System oder eine Software zur Bewerbungsabwicklung unter-stützen, damit Bewerbungsverfahren noch strukturierter und zügiger ablaufen können.	123
F3	Im Bereich des IT-Managements ist die Stadt Lügde insbesondere beim Anfor-derungsmanagement und Lizenzmanagement bereits gut aufgestellt. Beim Projektmanagement und Störungsmanagement hat sie dagegen noch Optimie-rungspotenziale.	123	E3.1	Die Stadt Lügde sollte die bereits in Teilen der Verwaltung vorhandenen Standards und Vorgaben zur Durchführung und Überwachung von Pro-jekten zentral nutzen und einheitliche Standards und Vorgaben festlegen.	124

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
		E3.2	Die Stadt Lügde sollte die Meldung von Störungen der IT durch eine Vorgabe regeln, damit Störungen durch die zuständige Stelle effizient bearbeitet werden können. Zudem vereinfacht ein klarer Prozess die Dokumentation von Störungen.		125
<b>Digitalisierungsniveau</b>					
F4	Die Stadt Lügde bereitet gerade einen digitalen Aktenplan für die gesamte Verwaltung vor. Interne Prozesse hat sie bereits relativ gut digitalisiert. Bei Vorgängen, die den Austausch von Informationen mit externen Stellen beinhalten, fehlt jedoch die automatische Zuordnung zur jeweiligen Sachbearbeitung und es kommt vermehrt zu Medienbrüchen.	125	E4	Die Stadt Lügde sollte ihre Prozesse weiter digitalisieren und Medienbrüche abbauen, um so kunden- sowie mitarbeiterorientierter zu arbeiten. Hierzu sollte sie, wie geplant einen digitalen Aktenplan erstellen und in der Folge das Dokumentenmanagementsystems flächendeckend einzusetzen.	128

## 5. Friedhofswesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lügde 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 Lügde** betreibt sieben kommunale Friedhöfe. Diese stehen in Konkurrenz mit einem weiteren konfessionellen Friedhof sowie einem Friedhof in privater Trägerschaft. So werden in 2022 rund 62 Prozent der Sterbefälle in Lügde auf einem der kommunalen Friedhöfe bestattet. Die Stadt Lügde verwendet eine Fachsoftware, um die Verwaltungsaufgaben der Friedhofsverwaltung zu bearbeiten. Alle vorhandenen Daten pflegt die Verwaltung in der Fachsoftware ein. Ein grafisches Modul setzt Lügde derzeitig noch nicht ein. Die vorhandenen Daten zu den Gräbern sind aktuell und werden regelmäßig gepflegt.

Die **Kalkulation** der Friedhofsgebühren erfolgte zuletzt in 2016. Seit 2017 sind diese Gebühren unverändert. Über- oder Unterdeckungen werden in Lügde nicht anhand von Nachkalkulationen ermittelt und ausgeglichen. Unterdeckungen gehen damit zu Lasten des allgemeinen Haushalts. Derzeitig wird eine neue Kalkulation erarbeitet. Eine neue Friedhofsgebührensatzung soll 2026 in Kraft treten. Für das Friedhofswesen sollte die Stadt Lügde regelmäßig Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durchführen.

Der **Kostendeckungsgrad** des Friedhofswesens der Stadt Lügde liegt im aktuellen Vergleichsjahr 2022 bei rund 41 Prozent. Im interkommunalen Vergleich gehört Lügde zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Kostendeckungsgrad. Das beachtliche Defizit von rund 251.000 Euro wurde letztendlich vom allgemeinen Haushalt gedeckt. Insoweit besteht ein offenkundiger Handlungsbedarf. Der Kostendeckungsgrad für die **Trauerhallen** liegt im Vergleichsjahr 2022 bei rund elf Prozent. Dieser niedrige Kostendeckungsgrad ist durch Sanierungsmaßnahmen an den Trauerhallen bedingt.

Das **Flächenmanagement** im Friedhofswesen der Stadt Lügde orientiert sich am Bestand und Bedarf. Neue Grabarten, z. B. Urnenstelenwände, Urnenröhrengräber, anonyme Bestattungsformen sowie ein muslimisches Grabfeld, bietet die Stadt bedarfsgerecht an beziehungsweise sie erweitert ihr Angebot.

Insgesamt weisen die Friedhöfe **Flächenüberhänge** durch nicht belegte Bestattungsflächen auf. Diese verstärken sich aufgrund des Bestattungswandels weiter, da in Lügde deutlich mehr Urnen- als Sargbestattungen erfolgen. Auch vor diesem Hintergrund empfehlen wir ein aktives

Flächenmanagement sowie eine langfristige Friedhofsentwicklungsplanung. Die hierfür benötigten differenzierten Flächendaten sollten mit dem sich im Aufbau befindenden Grünflächeninformationssystem kurzfristig ermittelt werden.

Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegeleicht angelegt, repräsentative Flächen gibt es kaum. Die Stadt Lügde hat die **Grün- und Wegeflächen** ebenso wie die weiteren Teilflächen der Friedhöfe bisher noch nicht vollständig vermessen. Die Kosten für die Grün- und Wegeflächenunterhaltung werden derzeitig ebenfalls nicht differenziert erfasst. Damit fehlen der Stadt auch für diesen Bereich wichtige Informationen zur Steuerung sowie zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Die Stadt sollte die Flächen und korrespondieren Kosten ermitteln, Pflegestandards definieren und sich mit Kennzahlen zur Steuerung der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen beschäftigen.

## 5.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsresultat. Wertungen, die eine Stellungnahme der Kommune nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

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

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Kommune und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

## 5.3 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.

## 5.4 Örtliche Strukturen

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

### Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2022<sup>21</sup>

Grund- / Kennzahlen	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kommunale Friedhöfe	7	1	2	5	7	15	24
Kommunale Friedhofsfläche in qm	74.666	4.546	27.435	45.339	51.906	74.666	23
Anteil Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen an den Sterbefällen in der Kommune in Prozent	61,78	7,83	63,52	72,36	92,20	139	24
Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,30	1,04	1,49	1,88	2,25	4,19	23

<sup>21</sup> Die Datenlage basiert auf den Werten von dem Landesbetrieb IT.NRW und beinhaltet die Werte aller Kommunen mit einer Einwohnerzahl bis 10.000 Einwohner.

Grund- / Kennzahlen	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	90,31	38,28	86,50	88,30	89,67	92,10	53
Erholungs- und Grünfläche je EW in qm	8.660	1.854	5.221	6.558	9.210	19.791	53
Friedhofsfläche je EW in qm	8,08	0,52	3,80	5,46	6,86	14,50	23

Die **Stadt Lügde** besteht aus zehn Ortsteilen. Im Stadtgebiet verwaltet die Stadt Lügde sieben kommunale Friedhöfe. Diese befinden sich in Falkenhagen, Hummersen, Lügde, Niese, Rischenau, Sabbenhausen sowie in Wörderfeld. Zusätzlich gibt es einen konfessionellen Friedhof in Elbrinxen und einen Friedhof in privater Trägerschaft in Harzberg. Darüber hinaus bestehen zwei nicht mehr aktive jüdische Friedhöfe in Lügde und Rischenau.

Bei den dargestellten Strukturdaten ist zu erkennen, dass die kleinen kreisangehörigen Kommunen in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die Stadt Lügde im interkommunalen Vergleich mit sieben kommunalen Friedhöfen zu den 25 Prozent der Kommunen mit den meisten Friedhöfen gehört. Auch flächenbezogenen steht den Einwohnern der Stadt Lügde ein umfangreicheres Angebot zur Verfügung als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Dem stehen allerdings nur sehr wenige Bestattungen gegenüber.

Auf diese Strukturdaten kann die Stadt Lügde jedoch nur geringfügig steuernd Einfluss nehmen, ohne das bestehende Angebot perspektivisch auf den Prüfstand zu stellen. Daher ist es wichtig, eine gezielte Vergabe der Grabstellen und eine optimale Flächennutzung langfristig zu planen.

Die Friedhöfe in Lügde existieren bereits lange. Sie sind strukturiert und nutzungsorientiert angelegt. Die Stadt Lügde bietet aufgrund ihrer ländlichen Struktur viel Erholungsraum, wie die oben dargestellten Kennzahlen zu den Erholungs- und Grünflächen belegen. Einen parkähnlichen Charakter, auch als Naherholungsfunktion, benötigen die Friedhöfe der Stadt Lügde daher nicht.

## 5.5 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.

### 5.5.1 Organisation

- Die Verantwortlichkeiten und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Lügde klar geregelt.

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

Verantwortlich für das Friedhofswesen der **Stadt Lügde** ist der Fachbereich Ordnung und Soziales. Innerhalb dieses Fachbereichs ist die Friedhofsverwaltung angesiedelt. Alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Gebührenkalkulation, Antrags- und Bescheidbearbeitung, Reinigung der Trauerhallen sind in der Friedhofsverwaltung gebündelt. Ein Friedhofsgärtner sowie der Baubetriebshof werden bei Bedarf beteiligt. Für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Trauerhallen ist das Gebäudemanagement im Fachbereich Stadtentwicklung, Planen und Bauen verantwortlich.

Durch diese geregelte Aufgabenerfüllung und regelmäßige Abstimmungen aller Beteiligten ist der Informationsaustausch gewährleistet.

Als Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger steht die Friedhofsverwaltung zur Verfügung. Separate Verwaltungsstellen oder Ansprechpartner vor Ort auf den Friedhöfen gibt es nicht.

### 5.5.2 Steuerung

#### ► Feststellung

Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind in Lügde bisher formell nicht festgelegt. Verwaltung und Politik setzen sich in strategischer Hinsicht mit dem zukünftigen Angebot im Friedhofssektor auseinander.

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

Im Haushaltsplan der **Stadt Lügde** sind bisher keine Ziele formuliert. Auch Kennzahlen über die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten und dem damit verbundenen Flächenbedarf ermittelt Lügde bisher nicht. Für jeden Friedhof liegt ein Belegungs- und Flächenplan in der Fachsoftware vor. Diese Pläne sind die Basis für die Vergabe neuer Gräber, auch um sogenannte Flickenteppiche möglichst zu vermeiden. Auf Grundlage dieser Friedhofspläne sollte Lügde eine langfristige Friedhofsplanung (siehe auch Abschnitt 5.6 Friedhofsflächen) aufstellen, in der sich dann mögliche operative Ziele wiederfinden. Diese Ziele müssen messbar, erreichbar und mit einem zeitlichen Rahmen abgesteckt sein.

In anderen Kommunen hat die gpaNRW bisher unterschiedliche strategische und operative Vorgaben beziehungsweise 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“.

Nachdem die Stadt konkrete und messbare Ziele definiert hat, sollte sie ebenso begleitende Kennzahlen formulieren, die es ihr ermöglichen zu prüfen, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Hier bieten sich unter anderem folgende Kennzahlen an:

- Kostendeckungsgrad von „X“-Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten,
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro,
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro,
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl.

Daneben kann die Stadt auch die weiteren, in diesem Bericht definierten Kennzahlen nutzen.

Ein Berichtswesen zum Friedhofswesen ist in Lügde ebenfalls nicht vorhanden.

Der zuständige Fachausschuss hat sich in der Vergangenheit ein Bild vor Ort auf den Friedhöfen gemacht. Die Zielvorgabe hieraus ist die Zufriedenheit der Bürger. Schriftlich fixiert wurde dieses Ziel jedoch nicht.

#### ► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte strategische Ziele definieren. Deren Erreichung kann dann durch Kennzahlen und operative Maßnahmen gesteuert werden. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele, Ergebnisse und weitere relevante Informationen sollte Lügde dann ebenfalls in einem Berichtswesen darstellen und für die Steuerung verwenden.

Nach Angaben der Stadt Lügde haben sich Verwaltung und Politik in den letzten Jahren mit dem bestehenden und besonders zukünftigen Angebot und entsprechenden Strategien auseinandergesetzt. Diese betrafen unter anderem den Sanierungsstau bei einzelnen Friedhofshallen abzubauen, das städtische Angebot mit neuen Grabformen weiterzuentwickeln und auch das Thema Nachhaltigkeit mit in den Blick zu nehmen.

### **5.5.3 Digitalisierung**

#### ► **Feststellung**

Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzten Fachsoftware liegen der Stadt Lügde bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Eine Verknüpfung der Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem gibt es aktuell noch nicht.

*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 Lügde** eine spezielle Friedhofssoftware ein. In der Software werden unter anderem die Bestattungsarten, die Nutzungsdauer, die Ruhefristen und die Ansprechpartner hinterlegt. Die vorhandenen Daten sind aktuell und werden bei Bedarf angepasst. Diese Daten werden von der Friedhofsverwaltung der Stadt Lügde für eine fachinterne Steuerung der Vergabe von Nutzungsrechten eingesetzt.

Ein grafisches Modul für die Visualisierung der Daten, insbesondere der Grünflächen, gibt es in Lügde aktuell noch nicht. Derzeit wird ein Grünflächeninformationssystem aufgebaut.

Mit einer Verknüpfung von Friedhofssoftware und einem Grünflächeninformationssystem können Sachinformationen mit den geografischen Informationen zu den einzelnen Grabstellen zusammengeführt werden. Dadurch erhält die Kommune einen ganzheitlichen Blick mit allen Informationen zu den Grabstellen und über die gesamten Friedhöfe, bestenfalls einschließlich Grün- und Wegeflächen.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die Friedhofssoftware mit dem im Aufbau befindenden Grünflächeninformationssystem verknüpfen. Hiermit werden insbesondere die Voraussetzungen für eine aktive Steuerung der Friedhofsflächen geschaffen.

Hinsichtlich der Friedhofsflächen verweisen wir auf die Ausführungen im Abschnitt 5.7.2 Aufteilung der Friedhofsflächen.

## 5.6 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.

### 5.6.1 Kostendeckung

► **Feststellung**

Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist in Lügde im Vergleichsjahr 2022 mit 41 Prozent niedriger als bei drei Viertel der verglichenen Kommunen. Lügde orientiert sich derzeit

nicht an den Vorgaben des KAG NRW zu den Kalkulationszeiträumen und dem Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen.

*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.*

In der **Stadt Lügde** ist die Friedhofsverwaltung für die Gebührenkalkulation der Friedhofsgebühren zuständig. Die letzte Änderung der Satzung über die Friedhofsgebühren hat Lügde im Jahr 2016 erstellt. Zum 01. Januar 2017 sind die neuen Gebührensätze in Kraft getreten. Ein Ausgleich der Über- und Unterdeckungen in den Folgejahren findet derzeit nicht statt. Eine neue Kalkulation wird auskunftsgemäß derzeit erarbeitet. Eine neue Friedhofsgebührensatzung soll in 2026 in Kraft treten. Bei der Gebührenkalkulation in 2016 wurden bereits Äquivalenzziffern gebildet. Das heißt, dass bei den Grabnutzungsgebühren Kosten mittels Äquivalenzziffern auf einzelne Kostenträger verteilt werden. Die Gewichtung entfiel seinerzeit auf 40 Prozent über den Faktor „Zeit“ und 60 Prozent über den Faktor „Wahl und Gestaltung“.

Die Stadt Lügde konnte die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Daten auf Basis von Ist-Kosten zur Verfügung stellen. Eine Analyse der Unterlagen zur Gebührenkalkulation wurde im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht vorgenommen. Die durch die Stadt mitgeteilten Erlöse und Kosten wurden für die Kennzahlensbildung übernommen.

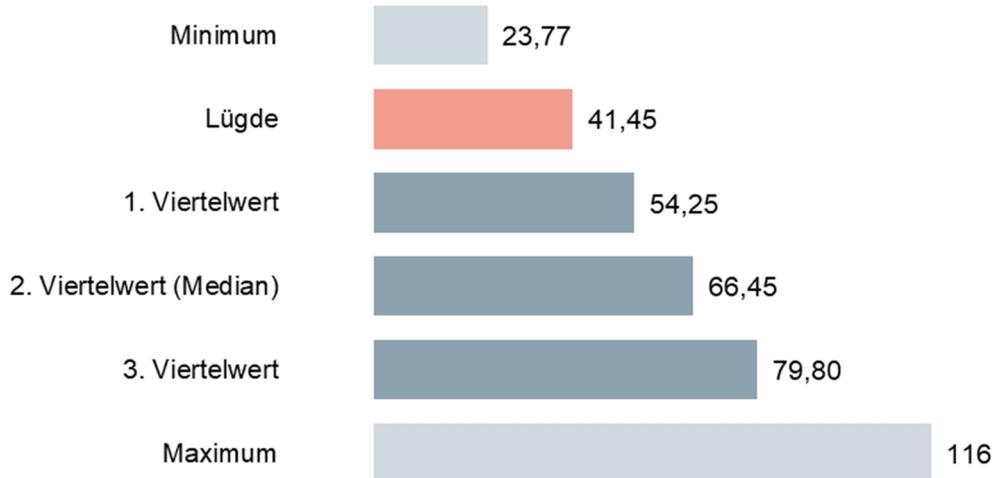
Der Gebührenhaushalt Friedhofswesen der Stadt Lügde ist defizitär. Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des in § 6 KAG NRW bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung des kommunalen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Denn mit zunehmendem Wettbewerb wird sich neben anderen Aspekten, wie Friedhofsqualität und Angebotsvielfalt, insbesondere das Preis-Leistungsverhältnis in den Vordergrund drängen. Hierbei darf nicht verkannt werden, dass kommunale Friedhöfe keine Monopolstellung haben und keinem Anschluss- und Benutzungzwang unterliegen. Die Kommune sollte daher die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebühren-gestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Aus dem Erfordernis, dass Kostenüberdeckungen innerhalb von vier Jahren auszugleichen sind (§ 6 KAG NRW), ist abzuleiten, dass eine Nachkalkulation vorliegen muss. Ansonsten kann die Kommune nicht nachvollziehen, ob eine Kostenüberdeckung entstanden ist. Das Ergebnis der Nachkalkulation muss verpflichtend bei eingetretenen Kostenüberdeckungen und sollte bei -unterdeckungen in die Vorauskalkulation der neuen Gebühren einfließen. Nach § 6 Abs. 4 KAG sind Kostenüberdeckungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden.

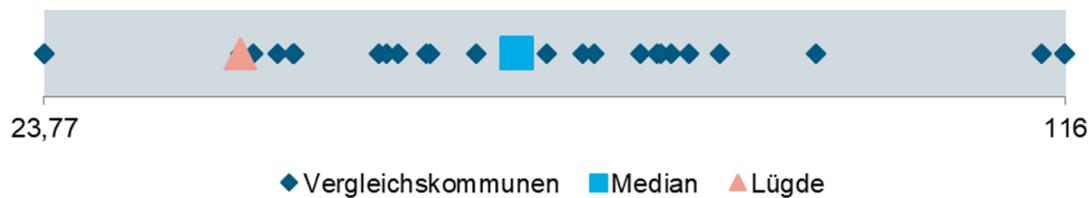
Die Stadt Lügde hat die Friedhofsgebühren zuletzt im Jahr 2016 vollständig neu kalkuliert. Eine Neukalkulation wurde während der Corona-Zeit ausgesetzt. Eingetretene Unterdeckungen für das städtische Friedhofswesen aus Vorjahren wurden dabei nicht in den Folgejahren ausgeglichen, sondern über den allgemeinen Haushalt abgedeckt.

Wir weisen darauf hin, dass der hier nachfolgend ausgewiesene Kostendeckungsgrad nicht gleichzusetzen ist mit einem nach § 6 KAG ermittelten Kostendeckungsgrad.

#### Kostendeckungsgrad Friedhofswesen in Prozent 2022



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



Der niedrige Kostendeckungsgrad der Stadt Lügde im aktuellen Vergleichsjahr 2022 zeigt, dass die Gebühren bei Weitem nicht auskömmlich sind. In 2022 sind Kosten von rund 428.300 Euro entstanden. Einer der Gründe für diesen geringen Kostendeckungsgrad sind durchgeführte Sanierungsmaßnahmen an der Trauerhallen. Nach Abzug der gebührenrelevanten Erlöse von circa 177.500 Euro ist ein Defizit von 250.800 Euro eingetreten. In 2021 lag der Kostendeckungsgrad bei 43,28 Prozent. Für die Jahre 2019 und 2020 konnte die Stadt Lügde keine Daten zu Kosten zur Verfügung stellen.

Die gpaNRW betrachtet den Kostendeckungsgrad anhand der tatsächlichen Kosten und Erlöse. Der geringe Kostendeckungsgrad bestätigt die Notwendigkeit, dass die Stadt Lügde schnellstmöglich eine auf aktuellen Daten basierende Gebührenkalkulation erstellen sollte. Damit sollten die durch die Defizite bisher verursachten Haushaltsbelastungen deutlich reduziert werden.

Nachrichtlich zu ergänzen im Hinblick auf die bisherige Gebührenkalkulation ist, dass auch die Stadt Lügde bei der Kalkulation Kosten für allgemeine ökologische und Erholungszwecke, die allen Einwohnern zugutekommen, berücksichtigt. Der allgemein als öffentlicher Grünanteil be-

zeichnete Kalkulationsanteil liegt in Lügde bei jährlich rund 20 Prozent der kalkulierten Nutzungsgebühren. Für die Vorauskalkulation 2017 sind für diesen Anteil rund 35.200 Euro angesetzt. Auch dieser Grünanteil finanziert sich über die Gesamtdeckung aus dem Kernhaushalt.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte kurzfristig eine neue Gebührenkalkulation Friedhofswesen erstellen. Mit dieser ist grundsätzlich eine tendenziell, vollständige Kostendeckung anzustreben. Hierbei sollten Kostenunter- und auch Überdeckungen aus Vorperioden berücksichtigt werden.

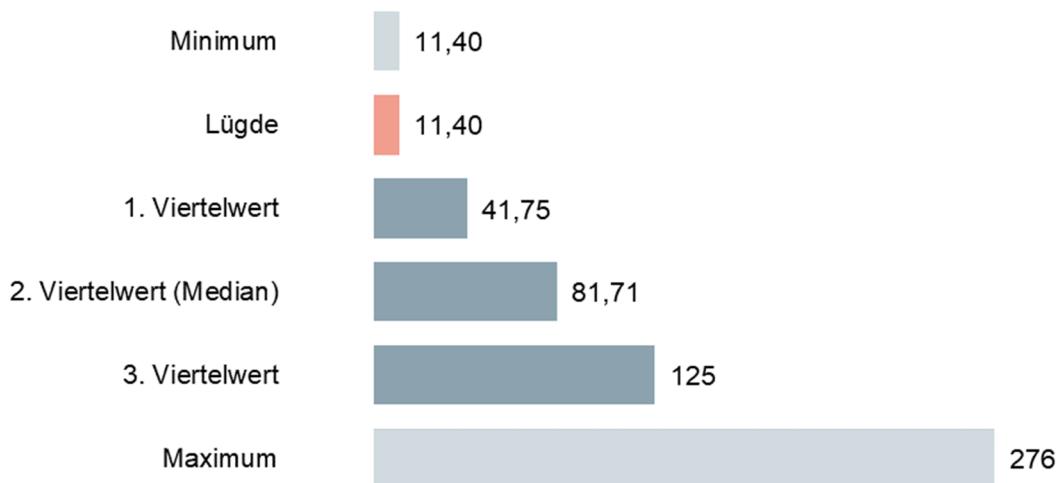
## 5.6.2 Trauerhallen

► **Feststellung**

Die Stadt Lügde unterhält auf sieben kommunalen Friedhöfen jeweils eine Trauerhalle. Eine Kostendeckung erreicht sie bei den Trauerhallen nicht.

*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.*

**Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2022**



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Kommunen können Trauerhallen vielfach aufgrund der geringen Nutzungen und des Alters, oft verbunden mit hohem Sanierungsstau, meist nicht kostendeckend betreiben. Die **Stadt Lügde** unterhält auf allen ihren sieben Friedhöfen eine Trauerhalle. Diese Trauerhallen sind schon recht alt. Sie stammen zwar aus den 50er bis 60er Jahren, weisen auskunftsgemäß jedoch noch keinen Wartungs- und Sanierungsstau auf.

Im Vergleichsjahr 2022 hat Lügde größere Sanierungsmaßnahmen an den Trauerhallen durchgeführt. Daher ist in diesem Jahr der Kostendeckungsgrad sehr gering. Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der Trauerhallen liegt in den betrachteten Jahren bei 106 Prozent.

Nach Einschätzung der Stadt stellen die Trauerhallen ein einfaches, aber bedarfsgerechtes Grundangebot dar. Langfristige Überlegungen zu einer Veränderung des Bestands, einer etwaigen Sanierung oder Aufgabe der Trauerhallen bestehen bei der Stadt Lügde nicht. Notwendige Reparaturen und Unterhaltungsmaßnahmen, welche für den Erhalt der Trauerhallen notwendig sind, werden durchgeführt.

Mit einem Anteil der Nutzung der Trauerhallen an den Bestattungen von rund 52 Prozent in 2022 befindet sich Lügde im interkommunalen Vergleich unterhalb des Medians. Eine wesentliche Ursache für den geringen Anteil sieht die Stadt in der zunehmenden Nutzung der Abschiedsräume der privaten Bestattungshäuser. Insbesondere nach der Corona-Pandemie konnten die privaten Abschiedsräume sowie die kirchlichen Trauerhallen eine gestiegene Nutzung verzeichnen. Diese wirken sich negativ auf die Nutzungsintensität der kommunalen Trauerhallen aus.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu sichern. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter, die Reduzierung der Trauerhallen oder zusätzliche Nutzungen.

## 5.7 Friedhofsflächen

Die Bestattungskultur hat sich verändert. Dies zeigt sich am Trend hin zu pflegerarmen 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.

### 5.7.1 Einflussfaktoren

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

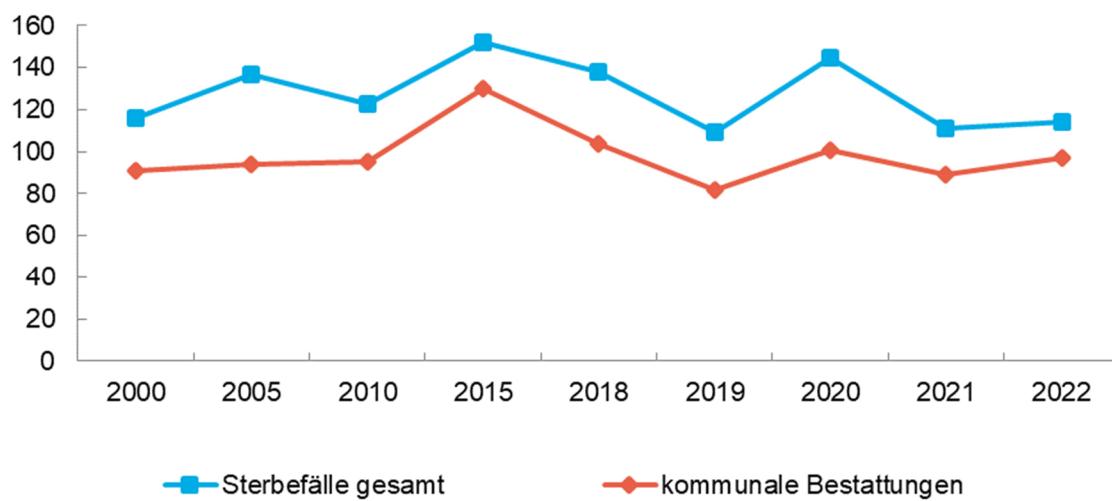
- die Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle,
- die Anzahl der weiteren Friedhöfe im lokalen Umfeld und

- das Nachfrageverhalten nach bestimmten Bestattungsarten.

Die Bevölkerungsentwicklung der **Stadt Lügde** zeigt sich von 2000 bis 2022 mit einer Ausnahme in 2016 fast kontinuierlich rückläufig. In diesem Zeitraum nahm die Bevölkerung um rund 22,5 Prozent ab. IT.NRW prognostiziert bis zum Jahr 2050 einen weiteren Bevölkerungsrückgang von etwa 123 Prozent. Der Anteil der über 80-Jährigen steigt in diesem Zeitraum an und liegt im Jahr 2050 mit rund 17 Prozent nennenswert über dem Anteil von rund acht Prozent in 2022. Auch diese Entwicklung zeigt die Notwendigkeit, kontinuierlich auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur im gemeindlichen Friedhofswesen zu reagieren.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Entwicklung der Sterbefälle und Bestattungsformen in den vorangegangenen Jahren.

#### **Entwicklung der Sterbefälle und kommunale Bestattungen Lügde 2000 bis 2022**



#### **Anteil kommunale Bestattungen an den Sterbefällen in Prozent Lügde 2019 bis 2022**

2019	2020	2021	2022
75,23	69,66	80,18	61,78

Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen liegt in 2019 bis 2021 über beziehungsweise nahe am interkommunalen Median des Jahres 2022 von 71,68 Prozent. 2022 zählt Lügde zu den Vergleichskommunen mit dem geringsten kommunalen Bestattungsanteil. Eine klare Tendenz bei der Betrachtung der vier Jahre lässt sich nicht erkennen. Für den Eckjahresvergleich ergibt sich ein nennenswerter Rückgang.

Die Stadt Lügde versucht auskunftsgemäß den Anteil der kommunalen Bestattungen an den Sterbefällen durch ein breitgefächertes Angebot, moderate Gebühren und attraktive Friedhöfe auf einem möglichst hohen Niveau zu halten.

Eine Konkurrenz innerhalb der Stadt stellen der kirchliche Friedhof in Elbrinxen sowie der in privater Trägerschaft geführte Friedhof in Harzberg dar. Vereinzelt lassen sich die Bürger der Stadt Lügde auch im Friedwald in Kalletal bestatten.

Durch die ab 2016 neu eingeführten Bestattungsformen der Urnenstelenwände, Urnenröhrengräber, anonymen Bestattungsformen sowie einem muslimischen Grabfeld versucht Lügde, die Attraktivität der Friedhöfe zu erhöhen.

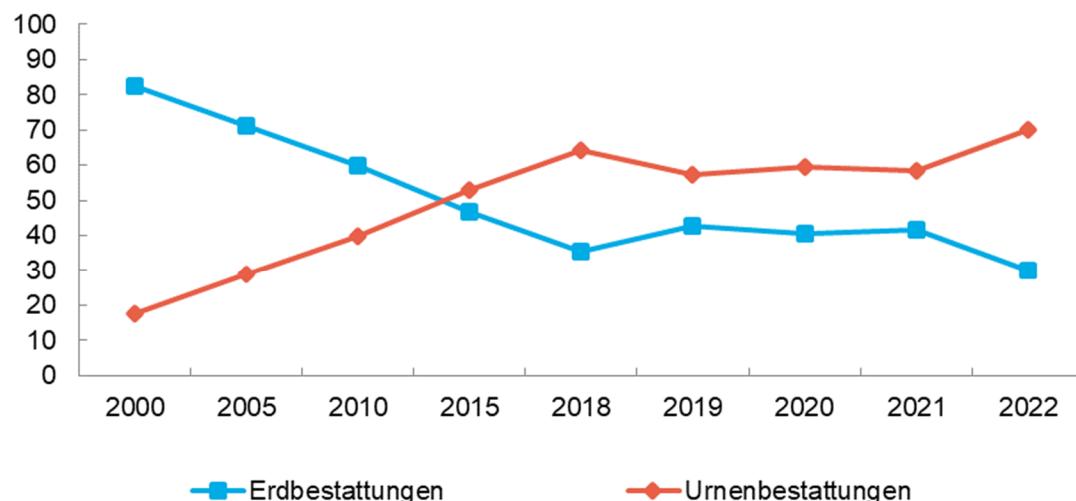
#### **Anteil der Erd- und Urnenbestattungen an den Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen 2022**

Kennzahlen	Lügde	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Bestattungen Erdgräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	29,90	11,11	21,72	29,90	38,41	63,64	27
Anteil Bestattungen Urnengräber an Bestattungen auf kommunalen Friedhöfen in Prozent	70,10	27,27	59,33	70,10	78,29	88,89	27

Die Kennzahlen in Lügde zeigen, dass die Urnenbestattungen am stärksten nachgefragt werden, welche mit zuletzt rund 70 Prozent deutlich überwiegen. Hierbei liegt Lügde nahezu auf dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Dieser Trend zu diesem Nachfrageverhalten wird auch in der Zeitreihenbetrachtung verdeutlicht.

#### **Anteil der Erd- und Urnenbestattungen Lügde in Prozent 2000 bis 2022**



Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind Urnenreihengräber in einem Urnenfeld, Urnenwahlgräber, Urnenbestattungen auf ein stattgefundenes Sargbegräbnis sowie Urnenbeisetzungen an Bäumen oder in einer Urnenwand.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenhainen, Stelen und anderen) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die kommunale Friedhofskultur (muslimische Begräbnissättchen) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen.

Hier hat Lügde bereits reagiert und bietet ab 2016 zusätzlich zu den Urnenwahl- und Reihengräbern Urnenbestattungen in Urnenstelenwänden, Urnenröhrengräbern sowie anonymen Urnengräbern an.

### 5.7.2 Aufteilung der Friedhofsflächen

#### ► Feststellung

Der Stadt Lügde liegen noch nicht alle differenzierten Flächendaten vor.

*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 Gebührenerlöse 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.

Einfluss auf die Flächen der kommunalen Friedhöfe nimmt auch die Struktur der **Stadt Lügde**, die wir bereits im Abschnitt 5.4 dargestellt haben.

Durch den hohen Anteil an Erholungsfläche im Stadtgebiet und die überdurchschnittliche Erholungs- und Grünfläche je Einwohner hat die Stadt Lügde ihre kommunalen Friedhöfe nutzungsorientiert angelegt. Damit liegt der Schwerpunkt der Friedhöfe auf der Bereitstellung von Grabflächen und nicht auf der Anlage parkähnlicher Grünanlagen. Eine parkähnliche Gestaltung, um den Einwohnerinnen und Einwohnern weitere Erholungsflächen zu bieten, ist durch die Gemeindestruktur nicht notwendig.

Eine langfristige Planung für die Friedhofsflächen ist in Lügde derzeit nicht vorhanden.

Das Problem der zunehmenden unbelegten Bestattungsflächen hat die Stadt bereits erkannt. Um keine Flickenteppiche entstehen zu lassen, erfolgt die Vergabe der Gräber grundsätzlich der Reihe nach. Dadurch sind nur wenige „Flickenteppiche“ und diese oft nur zeitlich begrenzt vorhanden.

Bei den „Flickenteppichen“ handelt es sich um einzelne, nicht mehr belegte Gräber auf den Grabfeldern, die von der Stadt gepflegt werden müssen. In der Praxis stellen sich die Pflegemaßnahmen dieser Flächen als zumeist aufwendig und personalintensiv dar. Zwar sollte die Stadt dauerhaft eine ausreichend große Anzahl von Grabstellen zur Neubelegung vorhalten, gleichwohl sollte aber die Anzahl freier Grabstellen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Grabstellen nicht zu einem Überangebot führen.

Der Wandel der Bestattungskultur weg von der Erdbestattung hin zur Urnenbestattung und der damit stark sinkende Flächenbedarf wurde in Lügde bereits erkannt. Die Stadt Lügde belegt Grabfelder mit solchen Flickenteppichen nach Ablauf der Nutzungsdauern und Ruhezeiten nicht mehr wieder und lässt diese auslaufen. Später kann sie dann bei einer zusammenhängenden Fläche eine eventuelle Neubelegung, Umgestaltung, Umnutzung oder Veräußerung in Betracht ziehen. Ungenutzte Erweiterungsflächen gibt es in Lügde auskunftsgemäß nicht.

Der Friedhofsverwaltung der Stadt Lügde liegen die differenzierten Flächendaten aktuell nicht vollständig vor. Daher kann die in der überörtlichen Prüfung etablierte Darstellung der Flächenverteilung (belegte Bestattungsfläche, unbelegte Bestattungsfläche, Funktionsfläche, Grünfläche und Wegefläche) für Lügde nicht erfolgen.

Die Erstellung digitaler Friedhofspläne ist nach Angaben der Stadt derzeit in der Bearbeitung. Hierfür erfasst Lügde zeitnah die notwendigen Daten und implementiert diese anschließend in das Grünflächeninformationssystem.

Im Kapitel Grün- und Wegeflächen analysiert die gpaNRW die wirtschaftliche Unterhaltung der Grünflächen. Zu den Funktionsflächen zählt auch die Fläche der Trauerhallen, deren wirtschaftlichen Betrieb wir im Abschnitt 5.6.2 Trauerhallen darstellen.

#### **Flächenanteile der Grabarten 2022**

Kennzahl	Lügde	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Me-dian)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Standardfläche belegte Grabstellen an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	0,00	21,32	28,97	44,25	95,52	19
Anteil Standardfläche belegte Erdgräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	6,13	20,89	25,94	39,43	92,27	18
Anteil Standardfläche belegte Urnengräber an der Bestattungsfläche in Prozent	k. A.	0,00	1,19	2,53	3,30	11,49	19

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte bei der Erstellung der digitalen Friedhofspläne die Friedhöfe und die einzelnen Friedhofsflächen vermessen. Mit der dadurch gewonnenen Datengrundlage kann eine Planung und aktive Steuerung der Friedhofsflächen betrieben werden.

### 5.7.3 Entwicklung der Bestattungsfläche

- Die Stadt Lügde plant die Flächen ihrer Friedhöfe am Bedarf. Neue Grabformen werden auf freien Flächen entwickelt, bestehende Grabfelder werden regelmäßig wiederbelegt.

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

Die Vergaben neuer Nutzungsrechte können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe meist nicht füllen. Um in der **Stadt Lügde** die Bestattungszahlen auf gleichem Niveau zu halten, versucht die Kommune in Anbetracht der gegebenen Wettbewerbssituation ein attraktives Angebot zu gestalten. Dafür wurden zum Beispiel ab 2016 Urnenstelenwände, Urnenröhrengräber, anonyme Bestattungsformen sowie ein muslimisches Grabfeld eingeführt. Ebenfalls konzentriert Lügde Neuverkäufe von Grabstellen in die bestehenden Grabfelder, um freie Grabstellen wieder zu füllen. Erweiterungen führt Lügde nicht durch, da ausreichend Flächen zur Verfügung stehen.

#### Prognostizierte Entwicklung der Grabarten der Stadt Lügde

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2022	40
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2024 bis 2028	67
Neukäufe Urnengräber 2022	64
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2024 bis 2028	12

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

In der Stadt Lügde stehen bei den Erdgräbern durchschnittlich jedes Jahr etwa 27 freiwerdende Grabstellen zur Verfügung. Dadurch entstehen in diesen Erdgrabfeldern zukünftig immer mehr freie Grabflächen.

## 5.8 Grün- und Wegeflächen

### 5.8.1 Struktur der Grün- und Wegeflächen

#### ► Feststellung

Der Stadt Lügde liegen Informationen zu Vegetationsarten der Grünflächen und Beschaffenheit der Wege teilweise vor. Über Flächendaten zu den Grün- und Wirtschaftswegen verfügt die Verwaltung noch nicht vollständig.

*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.*

#### Grün und Wegeflächen 2022

Kennzahlen	Lügde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Friedhofsfläche in Prozent	k. A.	25,00	39,21	58,49	68,34	80,64	19

Die **Stadt Lügde** hat ihre Grün- und Wegeflächen bisher noch nicht vollständig in einem geographischen Informationssystem (GIS) erfasst oder vermessen. Die Strukturen der Grün- und Wegeflächen sind lediglich teilweise bekannt. In der Fläche der Grünflächen ist derzeit noch die unbelegte Grabfläche miterfasst. Eine Vermessung der Friedhöfe mit den einzelnen Friedhofsflächen sollte durchgeführt werden.

#### ► Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte ihre Datenlage durch die differenzierte Vermessung der Friedhofsflächen verbessern.

### 5.8.2 Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen

#### ► Feststellung

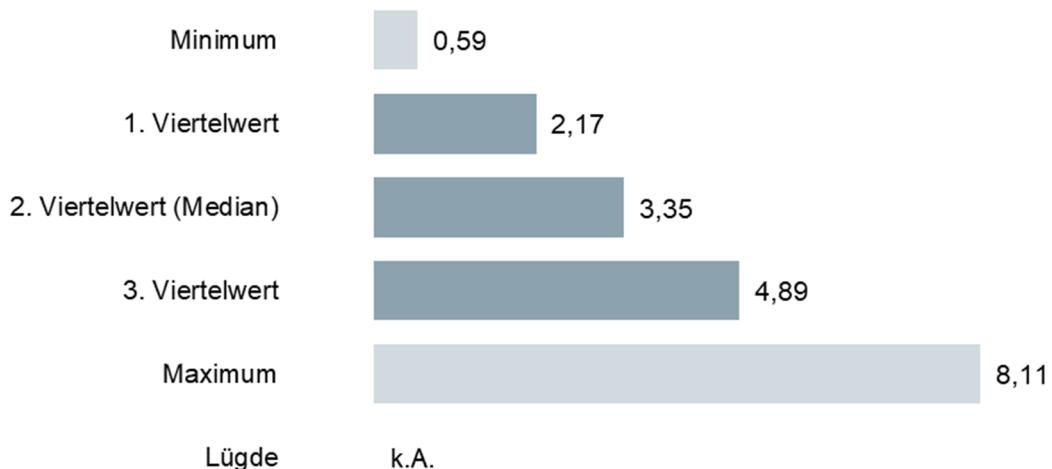
Die Stadt Lügde hat keine langfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen. Die Unterhaltskosten der Grün- und Wegeflächen sowie die differenzierten Flächendaten können aktuell nicht ermittelt werden. Damit fehlen wichtige steuerungsrelevante Informationen. Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegeflächenunterhaltung ist somit nicht möglich.

*Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen wirtschaftlich unterhalten. Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz durch die Gestaltung und Ausstattung der Grün- und Wegeflä-*

chen sowie die Pflegestandards und -häufigkeiten beeinflussen. Dies gilt bei eigener Wahrnehmung der Grün- und Wegepflege wie auch bei externer Vergabe der Aufgabe. Eine Kommune sollte die Pflegeleistungen auswerten und deren Ausführung kontrollieren.

Für die **Stadt Lügde** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche nicht bilden. Die zur Berechnung notwendigen Flächendaten sowie differenzierten Kosten der Unterhaltung sind derzeit nicht vorhanden. An dieser Stelle wird deutlich, dass aufgrund der fehlenden Daten eine Steuerungslücke vorliegt. Hier sollte die Stadt Lügde konsequent nachsteuern. Gerade im Hinblick auf zunehmende Flächenüberhänge auf den Friedhöfen sind die damit verbundenen Kosten steuerungsrelevant. Dieses zeigt ebenfalls die deutliche Bandbreite der flächenbezogenen Kosten des nachfolgenden interkommunalen Vergleiches.

#### Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Eine langfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen existiert in Lügde nicht. Der Bauhof unterhält die Wegeflächen bedarfsgerecht. Externe Dienstleister und Unternehmen pflegen die Grünflächen nach festgelegten Pflegeintervallen. Diese betrifft die Grünflächen im gesamten Stadtgebiet.

Ziele einer solchen langfristigen Planung könnten sein:

- zersplitterte Flächen zu zusammenhängenden Flächen mit niedrigem Pflegeaufwand zu entwickeln,
- die Anordnung beziehungsweise Gestaltung der Vegetationsarten an die Nutzungsintensität der einzelnen Friedhofsteile anzupassen,
- das Wegenetz der Nutzungsintensität anzupassen. Weitläufige, ausgeprägte Wege zu kaum genutzten Grabfeldern sollten zurückgebaut werden.

In der Stadt Lügde wurden bei zwei Friedhöfen auf freien und nicht mehr genutzten Flächen bereits Blühwiesen angelegt. Dadurch konnte der Arbeitsaufwand deutlich reduziert werden. Auf den Wegen findet kein Herbizideinsatz mehr statt und auf den Schutz der Insekten wird ebenfalls geachtet.

Mit den Nachbarkommunen wurden bereits Workshops zum Thema Nachhaltigkeit durchgeführt.

Die Gestaltung der Grün- und Wegeflächen ist nach Angaben der Stadt auf eine möglichst pflegeleichte Unterhaltung ausgerichtet.

► **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die Flächen der Grün- und Wegeflächen und die entsprechenden Unterhaltungskosten ermitteln. Anschließend kann sie die jeweiligen Unterhaltungskosten je qm zur Steuerung einsetzen und überprüfen, ob die Leistung wirtschaftlich erfolgt. Diese Daten sollten außerdem in eine langfristige Planung der Grün- und Wegeflächen einfließen.

## 5.9 Anlage: Ergänzende Tabelle

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Friedhofswesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofswesen</b>					
F1	Strategische Ziele zum Friedhofswesen sind in Lügde bisher formell nicht festgelegt. Verwaltung und Politik setzen sich in strategischer Hinsicht mit dem zukünftigen Angebot im Friedhossektor auseinander.	138	E1	Die Stadt Lügde sollte strategische Ziele definieren. Deren Erreichung kann dann durch Kennzahlen und operative Maßnahmen gesteuert werden. Den Erfüllungsgrad dieser Ziele, Ergebnisse und weitere relevante Informationen sollte Lügde dann ebenfalls in einem Berichtswesen darstellen und für die Steuerung verwenden.	139
F2	Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzten Fachsoftware liegen der Stadt Lügde bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Eine Verknüpfung der Friedhofssoftware mit einem Grünflächeninformationssystem gibt es aktuell noch nicht.	139	E2	Die Stadt Lügde sollte die Friedhofssoftware mit dem im Aufbau befindenden Grünflächeninformationssystem verknüpfen. Hiermit werden insbesondere die Voraussetzungen für eine aktive Steuerung der Friedhofsflächen geschaffen.	140
<b>Gebühren</b>					
F3	Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen ist in Lügde im Vergleichsjahr 2022 mit 41 Prozent niedriger als bei drei Viertel der verglichenen Kommunen. Lügde orientiert sich derzeit nicht an den Vorgaben des KAG NRW zu den Kalkulationszeiträumen und dem Ausgleich von Kostenüber- und Unterdeckungen.	140	E3	Die Stadt Lügde sollte kurzfristig eine neue Gebührenkalkulation Friedhofswesen erstellen. Mit dieser ist grundsätzlich eine tendenziell, vollständige Kostendeckung anzustreben. Hierbei sollten Kostenunter- und auch Überdeckungen aus Vorperioden berücksichtigt werden.	143
F4	Die Stadt Lügde unterhält auf sieben kommunalen Friedhöfen jeweils eine Trauerhalle. Eine Kostendeckung erreicht sie bei den Trauerhallen nicht.	143	E4	Die Stadt Lügde sollte analysieren, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu sichern. Das gilt auch hinsichtlich zukünftiger Instandhaltungsmaßnahmen. Möglichkeiten sind die Übernahme durch Bestatter, die Reduzierung der Trauerhallen oder zusätzliche Nutzungen.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Friedhofsflächen</b>					
F5	Der Stadt Lügde liegen noch nicht alle differenzierten Flächendaten vor.	147	E5	Die Stadt Lügde sollte bei der Erstellung der digitalen Friedhofspläne die Friedhöfe und die einzelnen Friedhofsflächen vermessen. Mit der dadurch gewonnenen Datengrundlage kann eine Planung und aktive Steuerung der Friedhofsflächen betrieben werden.	148
<b>Grün- und Wegeflächen</b>					
F6	Der Stadt Lügde liegen Informationen zu Vegetationsarten der Grünflächen und Beschaffenheit der Wege teilweise vor. Über Flächendaten zu den Grün- und Wirtschaftswegen verfügt die Verwaltung noch nicht vollständig.	150	E6	Die Stadt Lügde sollte ihre Datenlage durch die differenzierte Vermessung der Friedhofsflächen verbessern.	150
F7	Die Stadt Lügde hat keine langfristige Planung zu den Grün- und Wegeflächen. Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sowie die differenzierten Flächendaten können aktuell nicht ermittelt werden. Damit fehlen wichtige steuerungsrelevante Informationen. Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Grün- und Wegeflächenunterhaltung ist somit nicht möglich.	150	E7	Die Stadt Lügde sollte die Flächen der Grün- und Wegeflächen und die entsprechenden Unterhaltungskosten ermitteln. Anschließend kann sie die jeweiligen Unterhaltungskosten je qm zur Steuerung einsetzen und überprüfen, ob die Leistung wirtschaftlich erfolgt. Diese Daten sollten außerdem in eine langfristige Planung der Grün- und Wegeflächen einfließen.	152

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen  
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** info@gpa.nrw.de

**DE-e** Poststelle@gpanrw.de-mail.de

**i** www.gpa.nrw.de