

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Löhne im Jahr  
2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Löhne	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Löhne	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
<b>1. Finanzen</b>	<b>29</b>
1.1 Managementübersicht	29
1.1.1 Haushaltssituation	29
1.1.2 Haushaltssteuerung	30
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	30
1.3 Haushaltssituation	31
1.3.1 Haushaltsstatus	32
1.3.2 Ist-Ergebnisse	33
1.3.3 Plan-Ergebnisse	37
1.3.4 Eigenkapital	41
1.3.5 Schulden und Vermögen	43
1.4 Haushaltssteuerung	49
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	49
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	50
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	54

1.4.4	Fördermittelmanagement	57
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	59
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>67</b>
2.1	Managementübersicht	67
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	68
2.3	Beteiligungsportfolio	68
2.3.1	Beteiligungsstruktur	69
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	70
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	72
2.4	Beteiligungsmanagement	74
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	74
2.4.2	Berichtswesen	75
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	77
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	79
<b>3.</b>	<b>Offene Ganztagschulen</b>	<b>80</b>
3.1	Managementübersicht	81
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	82
3.3	Rechtliche Grundlagen	82
3.4	Strukturen der OGS	83
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	84
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	85
3.5	Organisation und Steuerung	86
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	86
3.5.2	Steuerung	88
3.5.3	Datentransparenz	88
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	89
3.6.1	Fehlbetrag OGS	89
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	91
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	98
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>101</b>
4.1	Managementübersicht	101
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
4.3	Baugenehmigung	103
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	103
4.3.2	Rechtmäßigkeit	106
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	107
4.3.4	Geschäftsprozesse	108
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	109
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	111
4.3.7	Personaleinsatz	112

4.3.8	Digitalisierung	115
4.3.9	Transparenz	116
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	119
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>122</b>
5.1	Managementübersicht	122
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	123
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	124
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	124
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	128
5.4	Sponsoring	130
5.5	Bauinvestitionscontrolling	132
5.6	Nachtragswesen	133
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	134
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	136
5.7	Maßnahmenbetrachtung	138
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
	<b>Kontakt</b>	<b>142</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder 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 erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belastet die kommunalen Haushalte und beeinflusst unter anderem auch die Arbeit der in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Jugendämter, Schulverwaltungsämter, Bauaufsichten und Vergabestellen. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die Stadt Löhne nimmt seit 2012 freiwillig an der **2. Stufe des Stärkungspaktgesetzes** teil und unterliegt somit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Auch wenn sich ihre Haushaltssituation in den letzten Jahren positiv entwickelt hat, besteht weiterhin hoher Handlungsbedarf.

Die **Jahresergebnisse** haben sich im Betrachtungszeitraum deutlich verbessert. 2016 und 2018 konnte die Stadt Löhne sogar Überschüsse erwirtschaften. Dabei zeigen ihre Konsolidierungsmaßnahmen wie z.B. die Anhebung der Realsteuerhebesätze Wirkung. Begünstigt ist die positive Entwicklung aber auch durch konjunkturbedingte Zuwächse bei den Steuererträgen und die Konsolidierungshilfen des Landes. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis von -1,8 Mio. Euro belegt, dass der Haushalt der Stadt Löhne ohne diese Effekte weiterhin defizitär wäre.

Die **Haushaltsplanung** weist von 2019 bis 2023 durchgehend positive Jahresergebnisse aus, ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Da die Plandaten von weiter steigenden Steuererträgen ausgehen, darf die positive Entwicklung keinesfalls als garantiert angesehen werden. Insbesondere bei der Gewerbesteuer und dem Einkommenssteueranteil sieht die gpaNRW das Risiko, dass diese geringer ausfallen könnten.

Auch die schwache Eigenkapitalausstattung erfordert, dass die Haushaltskonsolidierung strikt fortgeführt wird. Das **Eigenkapital** der Stadt Löhne hat sich gegenüber der Eröffnungsbilanz von rund 70 auf 28 Mio. Euro verringert. Die **Verschuldung** stellt sich interkommunal leicht unterdurchschnittlich dar. Positiv wirkt sich dabei aus, dass die Stadt ihre Liquiditätskredite deutlich reduzieren konnte. Bereits geplante Baumaßnahmen insbesondere an Schulen und Ver-

kehrflächen werden in den nächsten Jahren aber voraussichtlich zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten führen. Diese Investitionen wirken dem Werteverzehr entgegen und dienen dem Erhalt des **Anlagevermögens**.

Es bleibt abzuwarten, ob die in der Finanzplanung veranschlagten Maßnahmen im vorgesehenen Zeitraum realisiert werden können. In den letzten Jahren hat die Stadt Löhne bei investiven Maßnahmen mehr nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** in Folgejahre übertragen als die meisten Vergleichsstädte. Gleichzeitig hat sie nur rund ein Drittel der Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen umgesetzt. Die gpaNRW empfiehlt daher, investive Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Die Stadt Löhne war bis 2019 an 16 Unternehmen beteiligt. Auf lediglich drei dieser Unternehmen konnte sie einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. 2020 hat sich die Anzahl der Beteiligungen auf 17 erhöht, davon vier mit maßgeblichem Einfluss. Die Stadt Löhne verfügt damit über eine übersichtliche **Beteiligungsstruktur**. Sie hat hohe Bürgschaften für ihre Beteiligungen übernommen. Von mehreren Beteiligungen erhält sie Gewinnausschüttungen, die den Haushalt entlasten. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen sowie deren Auswirkungen auf den Haushalt sind auf mittlerem Niveau einzustufen. Dementsprechend ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese erfüllt die Stadt Löhne nur teilweise. Sie sollte zeitnah die fehlenden Beteiligungsberichte erstellen und dem Rat zur Kenntnis geben. Außerdem sollte das Beteiligungsmanagement die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen und sämtliche Unterlagen digital vorhalten. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW auch bei der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien. Die Stadt sollte ihnen zu Anfang einer Legislaturperiode eine Schulung anbieten und sie bei Gremiensitzungen durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Themen unterstützen.

Zu einer hohen Haushaltsbelastung führen in Löhne die **Offenen Ganztagschulen (OGS)**. Die Stadt Löhne führt ihre OGS als bisher einzige der Vergleichsstädte in diesem Prüfsegment an allen sieben Grundschulen vollständig mit eigenem Personal durch. Die Teilnahmequote ist im Betrachtungszeitraum stetig angestiegen, liegt interkommunal aber noch auf niedrigem Niveau. Unter allen Vergleichskommunen hat die Stadt Löhne den mit Abstand höchsten Fehlbetrag je OGS-Schüler. Da sich die Erträge aus den Elternbeiträgen unauffällig darstellen, ist dies vor allem durch die hohen Personalaufwendungen begründet. Aufgrund relativ großzügiger OGS-Flächen tragen auch die Gebäudeaufwendungen zum hohen Zuschussbedarf bei.

Die Stadt hat den Handlungsbedarf erkannt und im Juni 2020 ein neues OGS-Rahmenkonzept beschlossen, das neben qualitativen Weiterentwicklungen auch eine veränderte Personaleinsatzplanung vorsieht. Sie sollte anhand der Entwicklung der Personalaufwendungen und des Fehlbetrags in den nächsten Jahren evaluieren, ob die beschlossenen Veränderungen ausreichen, um die Finanzierbarkeit des OGS-Angebots langfristig zu gewährleisten.

Die Beschäftigten der **Bauaufsicht** der Stadt Löhne erreichen durch einen effizienten Prozessablauf hohe Leistungswerte in der Fallbearbeitung. Die gesetzlichen Fristen werden weitestgehend eingehalten. Durch ein umfangreiches Informationsangebot und eine intensive Bauberatung gelingt es zudem, den Anteil zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Anträge gering zu halten. Die gpaNRW sieht dennoch Optimierungspotenzial, da steuerungsrelevante Informationen wie Laufzeiten von Bauanträgen oder die Zahl der unerledigten Fälle bisher nicht zu er-

mitteln sind. Zur Verbesserung der Steuerung sollte die Stadt Löhne diese und weitere Kennzahlen regelmäßig erheben und hierfür Zielwerte festlegen. Außerdem kann eine stärkere Digitalisierung das Antragsverfahren weiter beschleunigen.

Das **Vergabewesen** der Stadt Löhne ist insgesamt gut organisiert. Die Aufgaben der zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung nimmt der Kreis Herford für die Kommune wahr. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. In der Vergabedienstanweisung sind Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe geregelt. Diese bedarf jedoch einer Aktualisierung.

Zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Löhne Verhaltensregeln in einem Handbuch festgelegt, das allen Beschäftigten zur Kenntnis gegeben wird. Sämtliche Arbeitsplätze sind auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Das Handbuch enthält ebenfalls Regelungen zum **Sponsoring**. Die gpaNRW empfiehlt, diese noch zu ergänzen bzw. zu konkretisieren.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** betreibt die Stadt Löhne nicht. Zumindest komplexe Investitionsmaßnahmen sollte sie von der Bedarfsfeststellung bis zur Schlussrechnung zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Außerdem sollte sie das **Nachtragswesen** optimieren, denn die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Löhne höher als in den meisten Vergleichskommunen. Dazu sollte sie die Nachträge hinsichtlich der Ursachen, der Höhe und der beteiligten Unternehmen auswerten.

Bei der von der gpaNRW stichprobenhaft durchgeführten **Betrachtung einzelner Maßnahmen** bestätigt sich Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren, dem Nachtragswesen sowie dem Bauinvestitionscontrolling.

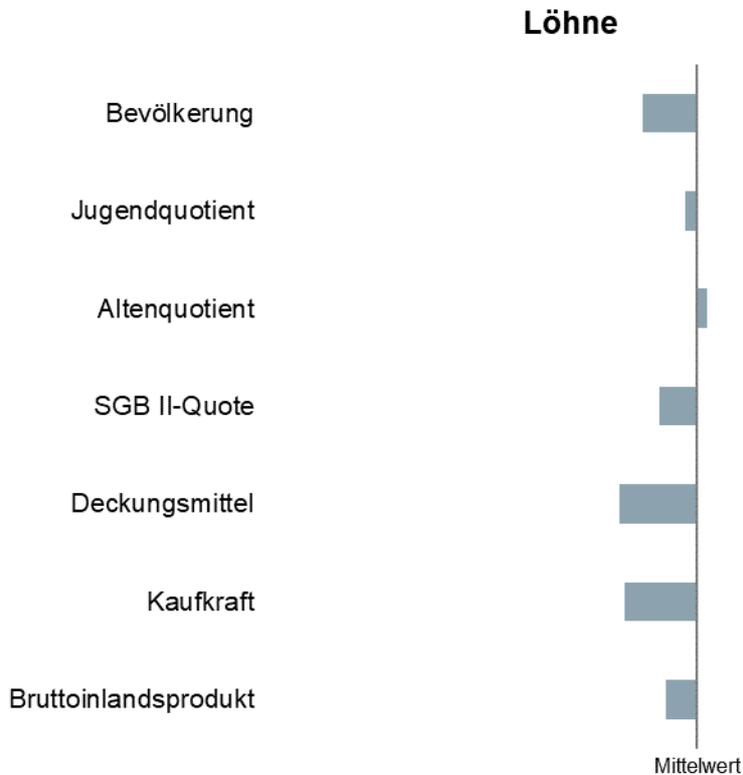
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Löhne

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Löhne. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

## Strukturmerkmale Stadt Löhne 2018



Die Strukturmerkmale der Stadt Löhne haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2015 kaum verändert. Gegenüber 2015 hat sich die Einwohnerzahl leicht erhöht auf rund 39.900 (Stand 31.12.2019). Die Bevölkerungsprognosen von IT.NRW gehen davon aus, dass sich in den kommenden Jahren eine rückläufige Entwicklung einstellen wird. Nach den Vorausberechnungen wird die Stadt Löhne in den nächsten 20 Jahren mehr als 2.000 Einwohner verlieren.

Mit einem leicht überdurchschnittlichen Senioren- und eher geringen Jugendanteil zeigen sich bereits die Auswirkungen der demografischen Entwicklung. Positiv ist die niedrige SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist in Löhne relativ gering.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke der Stadt und ihrer Einwohner erreicht Löhne weiterhin nur unterdurchschnittliche Werte. Die Deckungsmittel im städtischen Haushalt, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammensetzen, sind geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Gleiches gilt für das Einkommensniveau der Bevölkerung und das Bruttoinlandsprodukt (letzteres ist für den Kreis Herford insgesamt ermittelt).

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Löhne hat sich intensiv mit dem Prüfbericht zur letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2015 befasst. Die betroffenen Fachämter haben zu sämtlichen Empfehlungen der gpaNRW Stellungnahmen erarbeitet. Diese wurden dem Rat der Stadt gemeinsam mit dem Prüfbericht zugeleitet und der Rat hat entsprechend hierüber beschlossen.

In verschiedenen Bereichen hat die Stadt Löhne Empfehlungen der gpaNRW umgesetzt. So hat sie beispielweise im Haushaltssanierungsplan den freiwilligen Kulturbereich in den Fokus genommen und Zuschussbedarfe im Sinne der Haushaltskonsolidierung verringert. Zudem hat die Kommune ihre Realsteuerhebesätze zum Jahr 2016 angehoben und erzielt dadurch zusätzliche Erträge. Nicht realisiert hat sie dagegen die aufgezeigten Potenziale bei den Abwasserbeseitigungsgebühren. Hier wurde entschieden, eine zusätzliche Belastung der Gebührenzahler zu vermeiden. Bei den Straßenbaubeiträgen hat die Stadt organisatorische Maßnahmen getroffen, um Bearbeitungsrückstände abzubauen und eine zeitnähere Abrechnung der Beiträge zu ermöglichen.

Wie empfohlen hat die Stadt Löhne auch die interkommunale Zusammenarbeit weiter ausgebaut, z.B. durch die Übertragung der Aufgaben der Vergabestelle an den Kreis Herford und die Übertragung der Rufbereitschaft des Ordnungsamtes auf die Stadt Bad Oeynhausen.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der mittleren 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.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren 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 Löhne nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

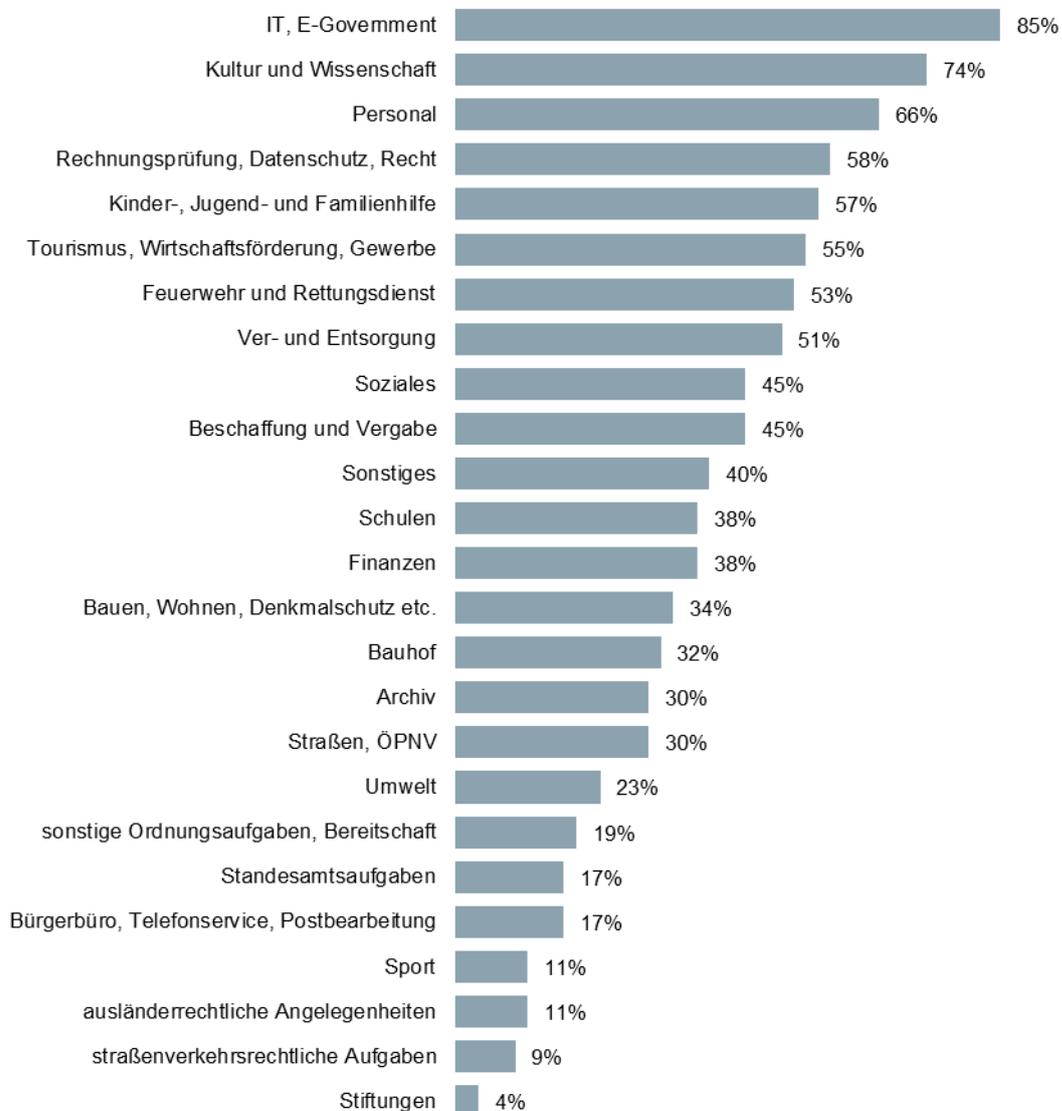
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 53 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. 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.

#### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

##### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



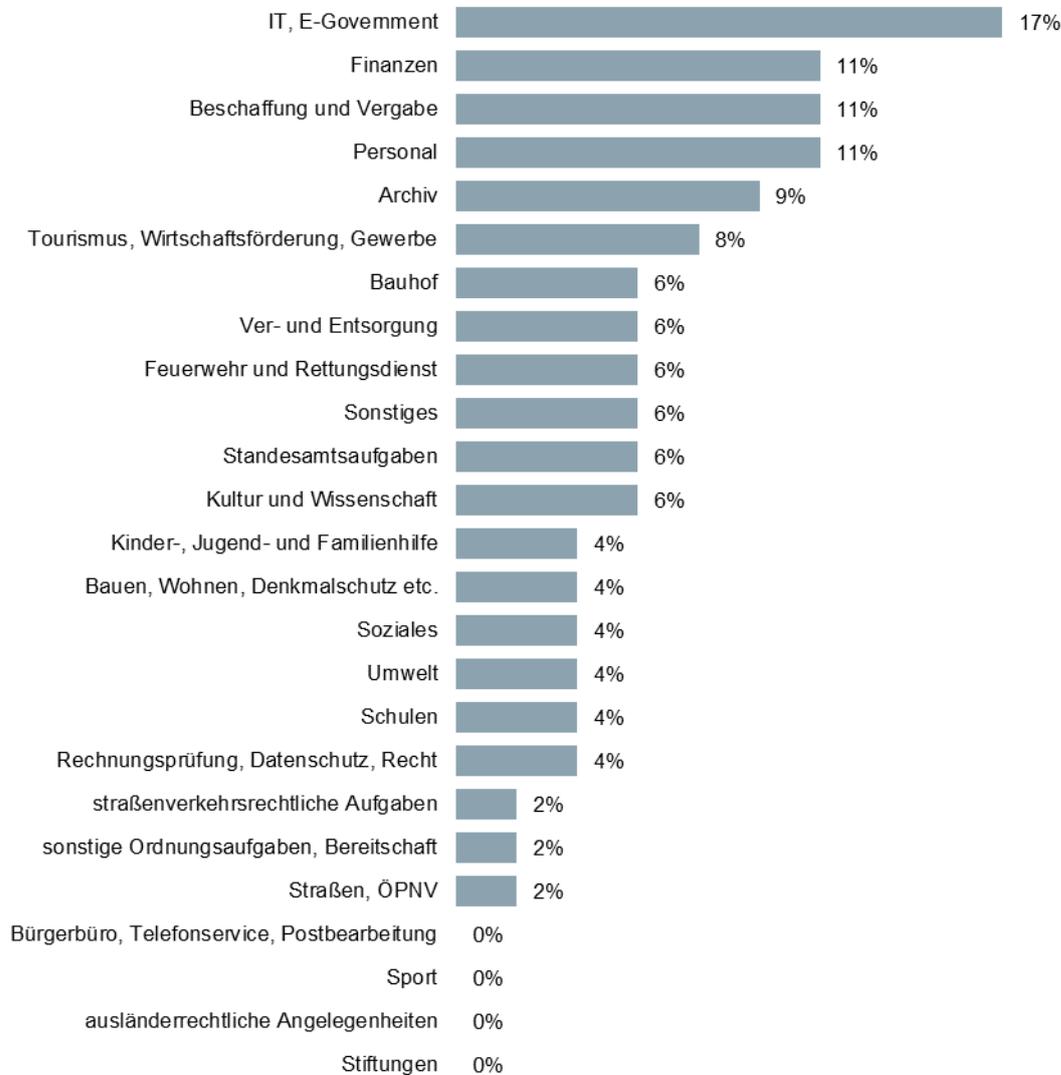
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

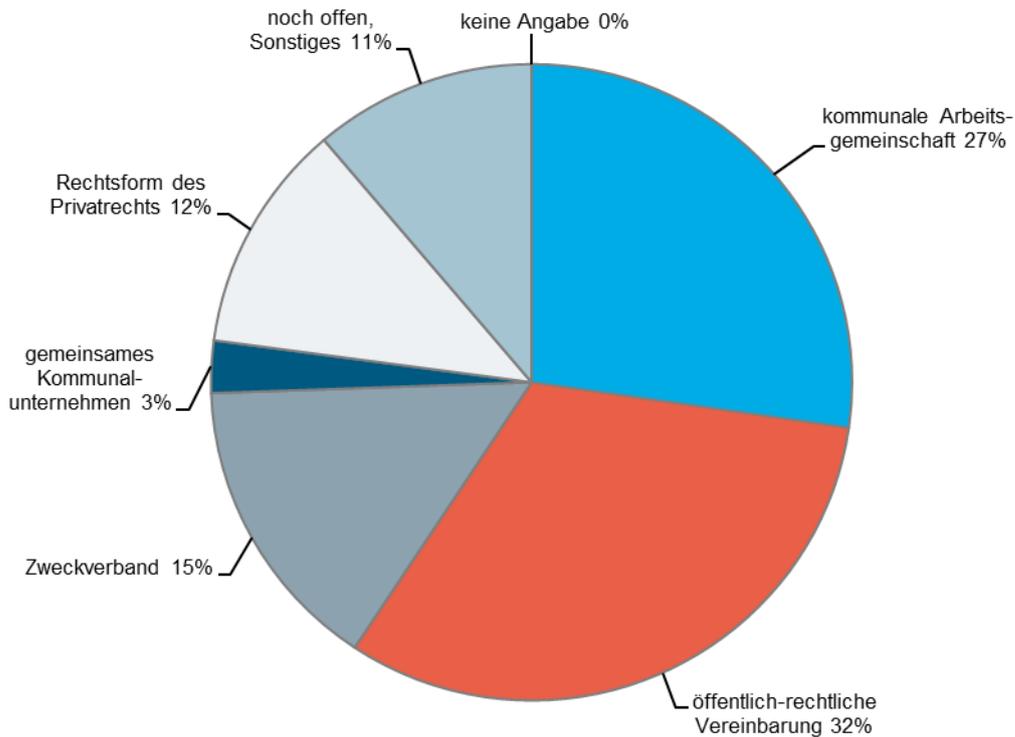


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten Kommunen interkommunale Kooperationen mit kreisfreien Städten eingegangen sind.

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

### Rechtsformen IKZ 2020

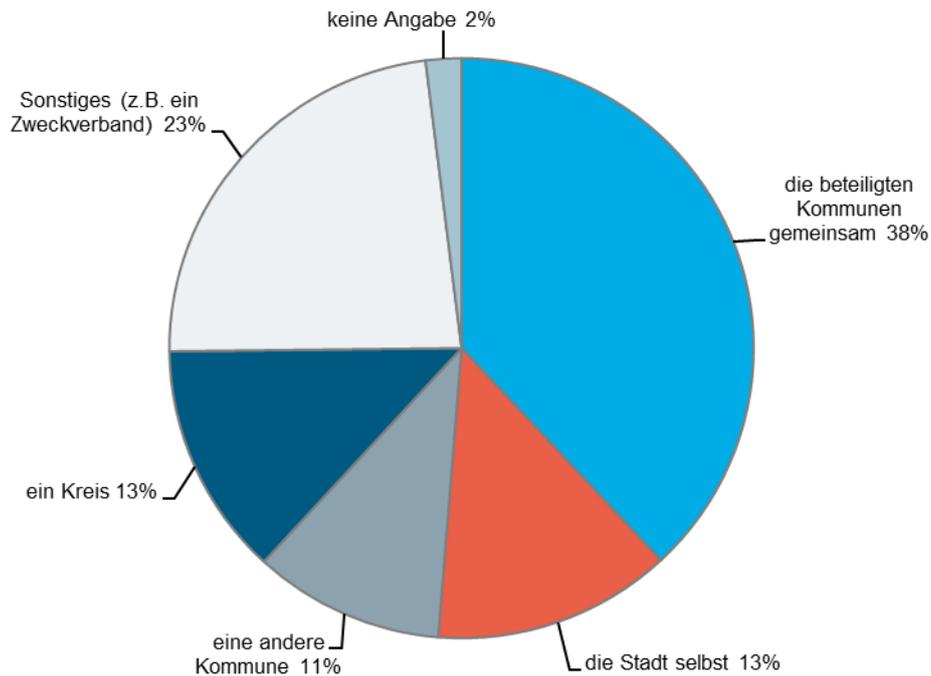


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

#### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, wer in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die konkrete Aufgabenwahrnehmung zuständig ist. Die Grafik bildet die prozentuale Verteilung der Anzahl der jeweiligen Durchführungsvarianten der bislang befragten Kommunen ab.

### Aufgabendurchführung IKZ 2020

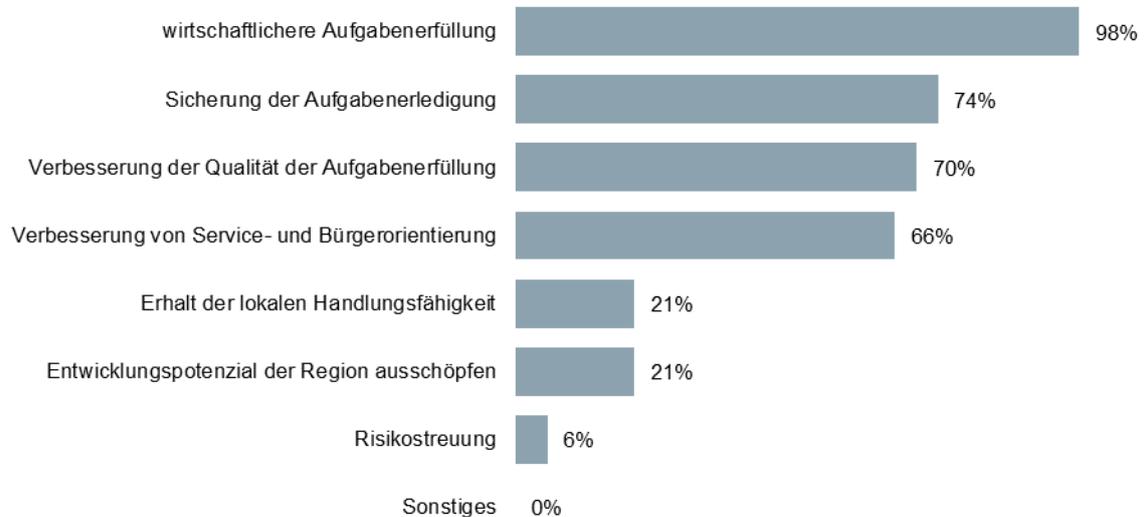


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

#### **0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten**

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

## Ziele IKZ



Mehr Wirtschaftlichkeit, Qualität, Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind die meistgenannten Ziele, die die bislang befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch alle erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. 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



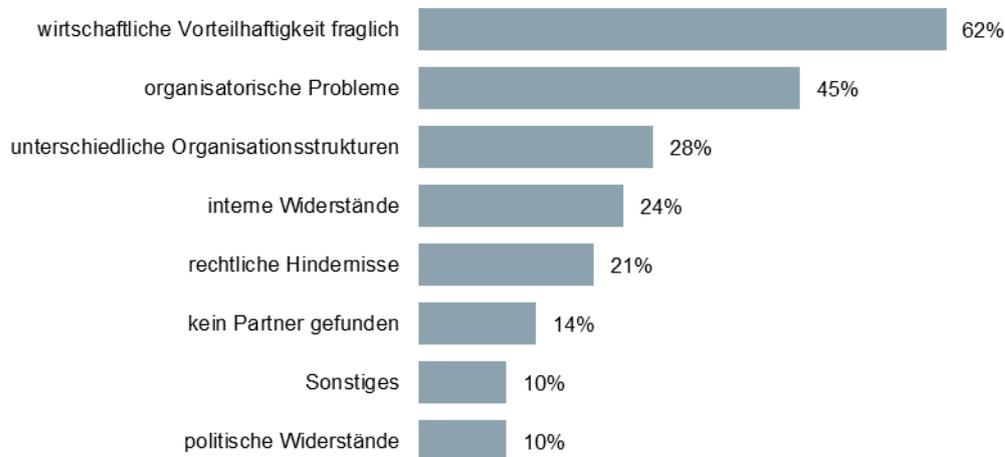
Rund die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rd. ein Viertel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

#### **0.3.1.8 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



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Erst mit Abstand folgen organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben.

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Löhne

Die Stadt Löhne nutzt die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in vielen Aufgabenfeldern. Insgesamt bestehen 18 interkommunale Kooperationen. Dem allgemeinen Landestrend entsprechend hat sie dabei einen Schwerpunkt im Bereich der IT und Digitalisierung gelegt. So ist sie hinsichtlich der Versorgung mit IT-Dienstleistungen dem Kommunalen Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe (krz) in Lemgo angeschlossen. Darüber hinaus nimmt sie an einer OWL-weiten Arbeitsgruppe zur Erstellung einer Prozessdatenbank mit der PICTURE-Methode teil. Beim strategischen Thema Breitbandausbau führt der Kreis Herford die Ausschreibung für die kreisangehörigen Kommunen gemeinsam durch.

Auch in anderen Bereichen arbeitet die Stadt Löhne mit dem Kreis Herford zusammen. Seit 2016 hat sie die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung dem Kreis übertragen. Zusätzlich nimmt die Stadt auch die Vergabestelle des Kreises in Anspruch und beteiligt sich an der dortigen gemeinsamen Statistikstelle. Auch bei der Wirtschaftsförderung arbeiten der Kreis und die angehörigen Kommunen zusammen.

Die Kooperationen mit dem Kreis haben sich aus Sicht des Bürgermeisters ebenso bewährt wie die Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen. So übernimmt die Stadt Bad Oeynhausen für Löhne die Aufgaben des Vollstreckungsaußendienstes. Ebenso arbeiten beide Städte bei der Rufbereitschaft des Ordnungsamts zusammen.

Mit der Gemeinde Hüllhorst hat Löhne gemeinsam ein interkommunales Gewerbegebiet, den „Gewerbepark Am Wiehen“, geplant und erschlossen. Im Bereich der Ver- und Entsorgung haben sich die die Kommunen Löhne, Bad Oeynhausen und Hüllhorst zum Wasserbeschaffungsverband Am Wiehen zusammengeschlossen. Zusätzlich versorgt die von den Stadtwerken betriebene Kläranlage der Stadt Löhne auch die Gemeinde Kirchlengern.

Die Jugendämter der Städte Herford, Bünde, Porta Westfalica und Löhne sowie des Kreises Herford betreiben eine gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle. Die Erziehungsberatungsstelle wird in Löhne von der AWO betrieben.

Die Beihilfeabrechnung wird durch die Kommunale Versorgungskasse Münster (kvw) vorgenommen. Die komplexe Rechtslage in diesem Bereich erfordert ein Spezialwissen, das eine Kommune der Größenklasse von Löhne alleine kaum wirtschaftlich vorhalten kann.

Neben den zahlreichen bereits praktizierten Kooperationen sieht der Bürgermeister noch Potenzial, diese auszuweiten. Möglichkeiten hierfür sieht er beispielsweise bei der Überwachung des fließenden Verkehrs und der Vergabe der Abfallentsorgung. Geprüft hat die Stadt Löhne auch die Möglichkeit, die Personalabrechnung durch die Stadt Herford durchführen zu lassen. Dies wurde aber nicht umgesetzt, da sich hierdurch kein klarer wirtschaftlicher Vorteil belegen ließ.

Die Auflistung macht deutlich, dass die interkommunale Zusammenarbeit im und mit dem Kreis Herford sehr ausgeprägt ist. Positiv kann sich hier auswirken, dass bereits vor vielen Jahren im Kreis eine Projektgruppe mit Vertretern der kreisangehörigen Kommunen gebildet worden ist. Diese hatte das Ziel, die interkommunale Zusammenarbeit zu intensivieren und potenzielle Handlungsfelder hierfür zu ermitteln. Diese Intention wird in Löhne auch durch die Kommunalpolitik unterstützt.

Einen weiteren Impuls, neue Projekte auf örtlicher Ebene anzustoßen, kann die seit Anfang des Jahres in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW geben.

## 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 der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche 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 und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

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

## 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht 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 galten.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der 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 Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

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

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

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

<sup>2</sup> KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

### 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 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 aller mittleren kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

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 unterschiedlichen 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, so 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 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. 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 sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

## 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

## 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der mittleren 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 sie für ihre interne Steuerung nutzen.

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Löhne hat die gpaNRW von Februar bis Oktober 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Löhne überwiegend das Vergleichsjahr 2018, im Handlungsfeld Bauaufsicht das Vergleichsjahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2018 sowie die Haushaltsplanung 2019/2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Mario Deckers
Beteiligungen	Jan Müller
Offene Ganztagschule	Thomas Hartmann
Bauaufsicht	Marion Engbers
Vergabewesen	Marion Engbers

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

Am 23. Oktober 2020 wurden der Bürgermeister, die Leiterin des Dezernats II Bürgerdienste sowie die Stadtkämmerin der Stadt Löhne im Rahmen eines Abschlussgesprächs über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 29.01.2021

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

### Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Stadt Löhne hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht immer ein. Den Jahresabschluss 2018 sowie die Gesamtabchlüsse konnte die Stadt ebenfalls nicht in der gesetzlichen Frist feststellen.		
F2	Die Stadt Löhne überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwandsermächtigungen und investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Vorgenommene Ermächtigungsübertragungen waren allerdings in vollem Umfang nicht erforderlich. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Löhne, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.
F3	Das Vorgehen der Stadt Löhne bei der Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, um Rückforderungen weitestgehend zu vermeiden. Über ein zentrales Fördercontrolling verfügt die Stadt nicht.	E3.1	Die Fördermittelstellen sollten Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
		E3.2	Die Stadt Löhne sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.	E1.1	Aufgrund der hohen Risikoübernahmen durch Bürgschaften sollte das Beteiligungsmanagement darauf hinwirken, auch die Einladungen und Niederschriften der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG zu erhalten und zu analysieren.
		E1.2	Die Stadt Löhne sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Das Beteiligungsmanagement sollte auf eine stärkere Digitalisierung der Unterlagen hinwirken.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.	E2	Die Stadt Löhne sollte die Beteiligungsberichte ab 2011 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.	E3.1	Die Stadt Löhne sollte den Vertretern der Gremien eine Schulung zu den Rechten und Pflichten am Anfang einer Legislaturperiode anbieten. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten des Eigenbetriebes Stadtwerke Löhne ist es sinnvoll, den Mitgliedern des Betriebsausschusses Schulungen in fachlichen oder kaufmännischen Themen anzubieten.
		E3.2	Die Stadt Löhne sollte zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.
<b>Offene Ganztagschule</b>			
F1	Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist in Löhne wesentlich höher als in allen anderen Vergleichskommunen. Hierdurch ergibt sich ein sehr hoher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Löhne.		
F2	Die lediglich durchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler tragen, bei sehr hohen Aufwendungen, mit zu dem überdurchschnittlichen Fehlbetrag im OGS-Bereich bei.	E2	Die Stadt Löhne sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Die Einkommensgrenzen/-staffelungen sollten überprüft werden. Zudem sollte die Stadt bei der Geschwisterkindregelung eine Beitragsreduzierung anstatt einer kompletten Befreiung vorsehen und diese nicht systemübergreifend (für Kindertagesstätten und Offene Ganztagschule) auslegen.
F3	Der hohe Fehlbetrag resultiert vorrangig aus den hohen Personalaufwendungen. Die Stadt Löhne hat den Handlungsbedarf erkannt und in dem neuen OGS-Rahmenkonzept bereits eine veränderte Personaleinsatzplanung vorgesehen.	E3	Die Stadt Löhne sollte anhand der Entwicklung der Personalaufwendungen und des Fehlbetrags in den nächsten Jahren evaluieren, ob die beschlossenen Veränderungen ausreichen, um die Finanzierbarkeit des OGS-Angebots langfristig zu gewährleisten.
F4	Die vorgehaltenen OGS-Flächen sind deutlich umfangreicher als bei den meisten Vergleichskommunen. Das Flächenangebot wird sich durch geplante Erweiterungen voraussichtlich weiter erhöhen.	E4	Die Stadt Löhne sollte Betreuungsflächen vorzugsweise im Bestand verwirklichen. Spezielle OGS-Angebote (z.B. Begabtenförderung, Gruppen mit Flüchtlingskindern) könnte die Stadt an Standorten zusammenführen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Löhne ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen.	E1	Die Stadt Löhne sollte nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festlegen. Des Weiteren sollte die Stadt das Vier-Augen-Prinzip vor dem Hintergrund der Korruptionsgefährdung durchgängig gewährleisten.
F2	Die Stadt Löhne hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse einheitlich geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E2	Die Stadt Löhne sollte die Bezirkszuordnung der Sachbearbeitenden regelmäßig wechseln. Die Einführung des Rotationsverfahrens würde die Korruptionsgefahr vermindern.
F3	Die Stadt Löhne verfügt über einen schlanken Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren. An einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Löhne sollte zumindest stichprobenhaft auch für positive Entscheidungen das Vier-Augen-Prinzip beibehalten. Ist das Verfahren in Löhne digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.
F4	Die Stadt Löhne kann die Laufzeiten bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.	E4	Die Stadt Löhne sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Gesamtlaufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.
F5	Die Stadt Löhne erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen hohe Leistungswerte. Die Kennzahlenwerte der Stadt verringern sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahlschwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken.	E5.1	Die Stadt Löhne sollte zukünftig die Fallzahlen zu den Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren und förmlichen Bauvoranträgen in Relation zum Personaleinsatz setzen. Zusätzlich sollte sie den Bestand der unerledigten Bauanträge erheben.
		E5.2	Die Stadt Löhne sollte auch die Fallzahlen zu den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden in Relation zum Personaleinsatz ermitteln und beobachten. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten und zum Personaleinsatz, kann sie die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
F6	Die Stadt Löhne nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.	E6	Die Stadt Löhne sollte alsbald dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und bearbeiten kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei durchführen und archivieren.
F7	Die Stadt Löhne hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erhebt regelmäßig Leistungsdaten und bildet Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E7	Die Stadt Löhne sollte die bestehenden Kennzahlen, und zusätzlich die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen, weiter fortschreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Die Stadt Löhne nutzt die zentrale Vergabestelle des Kreises Herford. Die Vergabedienstanweisung enthält die wesentlichen Regelungen, erfordert aber eine Aktualisierung.	E1	Die Stadt Löhne sollte ihre Dienstanweisung und deren Anlagen regelmäßig an die aktuellen Regelungen anpassen.
F2	Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Vergabedienstanweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E2.1	Die Stadt Löhne sollte Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bei Abnahmetermine und der Prüfung der Schlussrechnungen in die Vergabedienstanweisung aufnehmen.
		E2.2	Die Stadt Löhne sollte die Integration der Visakontrolle in die digitale Rechnungsbearbeitung zeitnah regeln und einrichten.
		E2.3	Die Stadt sollte den Einsatz einer Vergabemanagement-Software prüfen. Damit wird eine durchgehende Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erreicht.
F3	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Löhne gut erfüllt. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Löhne sollte in regelmäßigen Abständen eine Gefährdungsanalyse durchführen und den Gefährdungsatlas aktualisieren.
F4	Die Stadt Löhne hat allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkretere Vorgaben verbessert werden.	E4	Die Stadt Löhne sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring ergänzen und durchgängig anwenden.
F5	Die Stadt Löhne betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Damit fehlt ihr eine zentrale Steuerung und Bewertung von Baumaßnahmen.	E5	Die Stadt Löhne sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.
F6	Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Löhne höher als in vielen Vergleichskommunen.	E6	Die Stadt Löhne sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.
F7	Die Stadt Löhne hat lediglich für Bauaufträge Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Löhne nicht vorhanden.	E7.1	Die Stadt Löhne sollte eindeutige Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen für sämtliche Auftragsarten in die Vergabedienstanweisung aufnehmen und anwenden. Zudem sollte Löhne die Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen regeln.
		E7.2	Die Stadt Löhne sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>			
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Löhne zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E8	Die Stadt Löhne sollte in ihrem Vergabebericht die einzelnen Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen dokumentieren. Dazu gehört auch die Auswahl der Bieter und Interessenten, das Ex-Ante-Verfahren, die Auswahl der Bieter und Interessenten sowie das Ex-Post-Verfahren .
F9	Die Stadt Löhne hat für die Vergabe der Sanierungsleistungen zur Außensportanlage der Bertolt-Brecht-Gesamtschule eine unzulässige Vergabeart gewählt.	E9	Die Stadt Löhne sollte für Vergabeverfahren, die sie gemäß den Regelungen zur Beschränkten Ausschreibung durchführt, die entsprechende Vergabeart wählen. So kann sie die Vorzüge der Beschränkten Ausschreibung nutzen und das Vergabeverfahren optimieren.
F10	Die Stadt Löhne hat Leistungen, die nicht zur Erfüllung des Vertragszwecks des Hauptauftrages erforderlich waren, über einen Nachtrag beauftragt. Das durchzuführende Vergabeverfahren ist in diesem Fall unterblieben.	E10.1	Die Stadt Löhne sollte eindeutige Regelungen zum Nachtragswesen festlegen. Damit wird eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation sichergestellt und eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.
		E10.2	Die Stadt Löhne sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Da die Höhe dieser Auswirkungen zurzeit noch unklar ist, konnten sie zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung einfließen.

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Löhne, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist nach wie vor hoch. Die Stadt unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da sie seit 2012 freiwillig an der 2. Stufe des Stärkungspaktgesetzes teilnimmt.

Positiv ist, dass es der Stadt Löhne in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite zu reduzieren. In den Jahresabschlüssen 2016 und 2018 weist sie zudem bereits Jahresüberschüsse aus. In den Folgejahren plant sie einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.

Handlungsbedarf für die Stadt Löhne sieht die gpaNRW darin, die zuletzt guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um das **Eigenkapital** der Stadt sukzessive wieder zu erhöhen. Dies mit der Zielsetzung, die Eigenkapitalausstattung der Stadt mittelfristig wieder auf den Stand der Eröffnungsbilanz aufzustocken. Die Eigenkapitalausstattung in Löhne ist niedrig. Die Stadt verfügt Ende 2018 über eine **Ausgleichsrücklage** im Eigenkapital von lediglich 4,7 Mio. Euro. Eine (hohe) Ausgleichsrücklage ist jedoch wichtig. Über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage könnte die Stadt den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherstellen. Überschüsse führen zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Löhne sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die **Haushaltssteuerung** der Stadt Löhne erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Der Stadt Löhne liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet. Die Stadt greift hierzu auf ein funktionierendes Berichtswesen zurück. Hierdurch hat sie in der Vergangenheit Konsolidierungserfolge erzielen können. Diese gilt es in der Zukunft weiter auszubauen.

Durch die Umsetzung von **Konsolidierungsmaßnahmen** konnte die Stadt Löhne Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Ziel der Stadt muss es sein, die in der Planung dargestellten Überschüsse auch tatsächlich zu realisieren. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Löhne überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** für konsumtive und investive Maßnahmen in einem vergleichsweise überdurchschnittlichen Umfang in Folgejahre. Da sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen zudem jedoch jährlich nur zu ca. 33 Prozent ausschöpft, sollte sie mit Ermächtigungsübertragungen künftig zurückhaltender umgehen.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

## Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Löhne 2014 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Die im Haushalt 2019/2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Löhne unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2012 freiwillig an der 2. Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt plant ab 2019 einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Sollten sich die positiven Planungen bestätigen, wäre die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr unterworfen.

*Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.*

#### Haushaltsstatus Stadt Löhne 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Löhne 2014 bis 2018 (IST)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.429	-2.873	517	-740	4.721
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	517	0	4.721
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	26.360	23.526	23.606	23.754	23.591
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	11,5	10,9	keine Verringerung	0,9	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	11,5	10,9	positives Ergebnis	3,1	positives Ergebnis

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Löhne 2019 bis 2023 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	775	207	1.102	1.713	2.583
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.272	5.479	6.581	8.294	10.877
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	23.815	23.815	23.815	23.815	23.815
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis				

Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde.

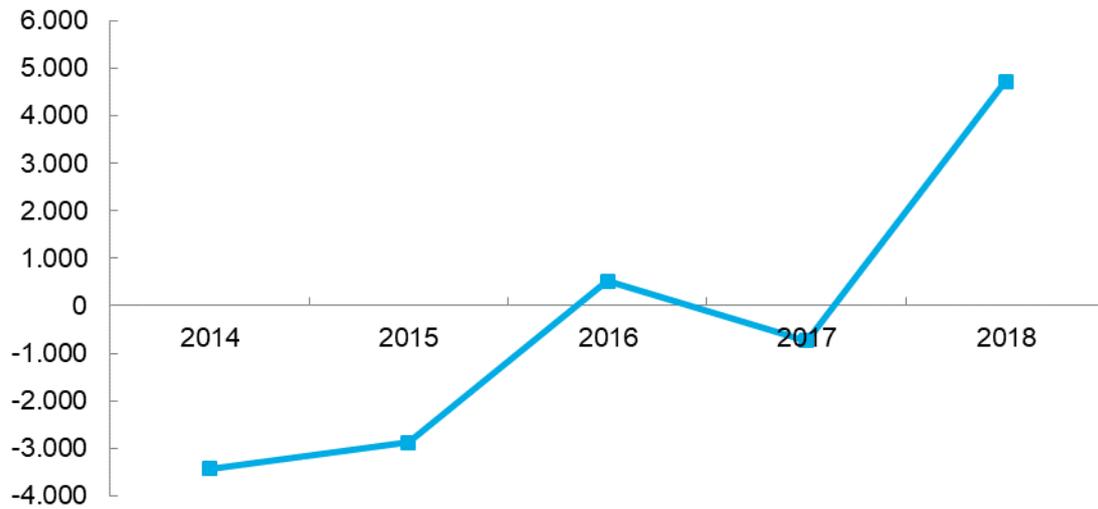
Die veränderte Zuführungsmöglichkeit hat die gpaNRW in der vorstehenden Tabelle bereits berücksichtigt.

#### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Ergebnisrechnungen 2014 bis 2018 weisen lediglich 2016 und 2018 positive Jahresergebnisse aus. In den übrigen Jahren können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt nicht decken.

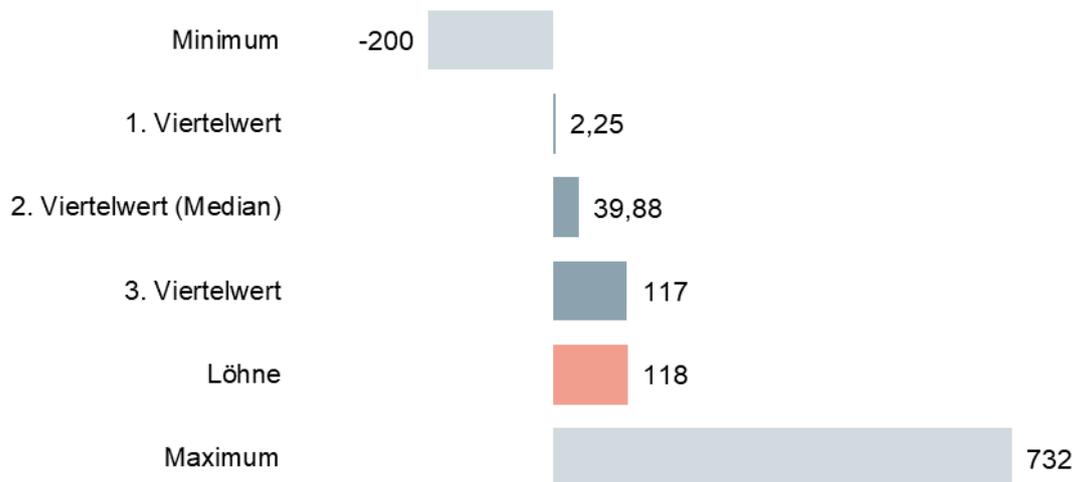
*Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.*

### Jahresergebnisse Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Jahresergebnisse der **Stadt Löhne** nehmen im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 insgesamt einen positiven Verlauf. Einem negativen Jahresergebnis 2014 von minus 3,4 Mio. Euro steht ein positives Ergebnis von 4,7 Mio. Euro 2018 gegenüber. In diesem Jahr liegen allein die Steuern und ähnlichen Abgaben rund 2,6 Mio. Euro über den Erträgen des Vorjahres. Zudem verzeichnet die Stadt 2018 einen Rückgang bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von rund 5,9 Mio. Euro im Vergleich zu 2017. Das Ressourcenaufkommen der Stadt reicht demnach in diesem Jahr aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies entspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das mit rund 4,7 Mio. Euro positive Jahresergebnis 2018 führt dazu, dass die Stadt Löhne bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich über dem dritten Viertelwert liegt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aus.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung einer etwaigen Fehlbetragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil.

#### Fehlbetragsquote Stadt Löhne in Prozent 2014 bis 2018

2014	2015	2016	2017	2018
11,52	10,90	positives Ergebnis	3,07	positives Ergebnis

Insbesondere in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums 2014 bis 2018 fand in Löhne ein erheblicher Eigenkapitalverzehr statt. Mit negativen Jahresergebnissen von rund 3,4 Mio. Euro und 2,9 Mio. Euro musste die Stadt Löhne 2014 und 2015 ihr Eigenkapital in hohem Umfang zur Deckung eines Fehlbetrages in Anspruch nehmen. Dagegen lag die Inanspruchnahme 2017 mit rund 740.000 Euro bereits deutlich darunter. 2016 und 2018 hat die Stadt ihr Eigenkapital um insgesamt rund 5,2 Mio. Euro aufstocken können.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diesen hohe Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (2014 bis 2018) eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Stadt Löhne	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>4.721</b>
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe	-34.084
Bereinigungen Sondereffekte	0
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-29.363</b>
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	27.517
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-1.847</b>

Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigt die gpaNRW ebenfalls, jedoch erfolgt in der obigen Darstellung keine Hinzurechnung eines Durchschnittswertes. Grund hierfür ist die lediglich vorübergehende Zahlung der Konsolidierungshilfe. Die Stadt muss die Konsolidierungshilfe daher durch Konsolidierungsbeiträge oder andere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen ersetzen. Das „strukturelle Ergebnis“ enthält somit nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 2,5 Mio. Euro. Nach dieser Berechnungsweise ist die Ergebnisrechnung 2018 der Stadt Löhne mit einem Fehlbetrag von rund 1,8 Mio. Euro strukturell defizitär. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf plus 632.000 Mio. Euro.

- Ohne die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Löhne 2014, 2015 und 2017 höhere Fehlbeträge, 2016 ebenfalls einen Fehlbetrag und 2018 einen geringeren Überschuss ausweisen müssen.

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ um rund 3,2 Mio. Euro verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2013 ein „strukturelles Ergebnis“ von rund minus fünf Mio. Euro ermittelt. Die zwischenzeitlich umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen haben zu dieser Verbesserung beigetragen.

Dennoch ist das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ nach wie vor schlechter als das Jahresergebnis der Stadt. Unter anderem profitieren die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Löhne deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer, der Anteile an den Gemeinschaftssteuern und der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2014 bis 2018 rund 5,3 Mio. Euro niedriger als die Gewerbesteuer, die Anteile an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen von rund 53,8 Mio. Euro, die die Stadt 2018 erhalten hat.

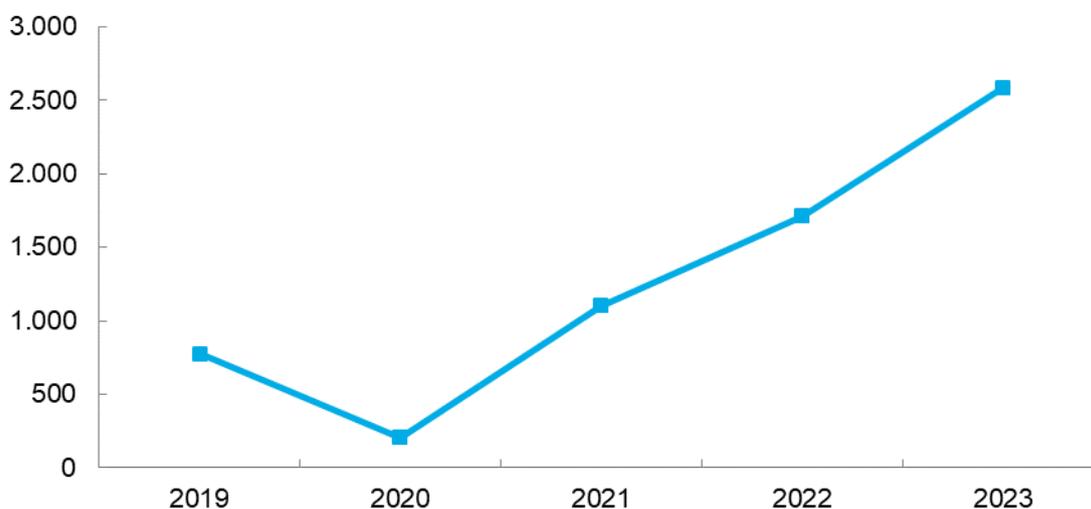
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Löhne plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Lediglich bei den Planungen der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.

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

#### Jahresergebnisse Stadt Löhne in Tausend Euro 2019 bis 2023 (Planwerte)



Die **Stadt Löhne** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019/2020 für 2023 einen Überschuss von 2,6 Mio. Euro.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

## Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern	26.092 (21.340)	31.860	5.768 (10.520)	4,1 (8,3)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	17.535 (15.979)	21.904	4.369 (5.925)	4,5 (6,5)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.076 (2.672)	3.263	187 (591)	1,2 (4,1)
Übrige Erträge	57.619	50.626	-6.993	-2,6
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	21.084	23.128	2.044	1,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	15.213	15.511	298	0,4
Steuerbeteiligungen	4.063 (3.390)	2.588	-1.475 (-802)	-8,6 (-5,3)
Übrige Aufwendungen	59.241	63.843	4.601	1,5

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt.

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

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

### 1.3.3.1 Gewerbesteuern

Bis 2023 rechnet die Stadt Löhne mit einem Zugang bei den Gewerbesteuererträgen von jährlich durchschnittlich 4,1 Prozent im Vergleich zum Ist 2018. Für 2020 kalkuliert die Stadt mit Erträgen von 28,5 Mio. Euro. Der Haushaltsansatz wurde, bedingt durch die Aufstellung eines Doppelhaushalts, auf Grundlage der prognostizierten Orientierungsdaten 2019 bis 2022 vom 02. August 2018 festgesetzt und mittelfristig fortgeschrieben. Basis der Berechnung war der Haushaltsansatz 2019 von 27,6 Mio. Euro. Die eingeplanten Steigerungsraten ab 2020 liegen oberhalb der vom Land prognostizierten Orientierungsdaten vom 02. August 2019 für 2020 bis 2023. Zudem liegt das voraussichtliche Ergebnis 2019 bei lediglich rund 23,8 Mio. Euro und so-

mit um rund 3,8 Mio. Euro unter der Planung für dieses Jahr. Bei Berücksichtigung des voraussichtlichen Ergebnisses 2019 und der aktuellen Orientierungsdaten ergibt sich für 2020 bis 2023 ein gegenüber der vorgenommenen Planung deutlich geringerer Gewerbesteuerertrag.

Die weitere Entwicklung der Gewerbesteuer ist naturgemäß mit erheblichen allgemeinen Risiken verbunden. Zudem sieht die gpaNRW in den Planungen der Gewerbesteuererträge ein zusätzliches Risiko aufgrund der vorstehend dargestellten Veranschlagung im Rahmen der Aufstellung eines Doppelhaushalts.

### **1.3.3.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**

Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt für 2020 mit rund 19,5 Mio. Euro veranschlagt. Er leistet somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum Haushaltsausgleich. Den Ansatz hat die Stadt auf Grundlage der Planung für 2019 mit den Orientierungsdaten 2019 bis 2022 fortgeschrieben und hierbei für 2020 einen prognostizierten Steigerungssatz von 5,7 Prozent und für 2023 eine berechnete Wachstumsrate von 1,9 Prozent angewandt.

Der Orientierungsdatenerlass 2020 bis 2023 geht jedoch als Grundlage für die prozentualen Steigerungen ab 2020 für 2019 von einem anderen, schlechteren Steueraufkommen bei der Einkommensteuer aus. Zudem liegt der Steigerungssatz mit 3,6 Prozent deutlich unter dem ein Jahr zuvor prognostizierten Wert. Bei entsprechender Anwendung für die Stadt Löhne ergibt sich demnach für 2020 eine Erwartung beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von rund 18,8 Mio. Euro. Der von der Stadt veranschlagte Ansatz liegt um rund 670.000 Euro darüber.

Auch die Fortschreibung 2021 bis 2023 erfolgt in Löhne in Höhe der Steigerungsraten aus 2018. Hierdurch und durch die geschilderte zu hohe Planungsgrundlage 2020 ergeben sich in diesen Jahren Ansätze, die um insgesamt rund 1,9 Mio. Euro zu hoch ausfallen. Die Gesamtabweichung von den Orientierungsdaten liegt somit 2020 bis 2023 bei rund 2,6 Mio. Euro.

Die gpaNRW sieht in der Planung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen. Die Erträge aus der Einkommensteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW aufgrund der vorstehenden Ausführungen zudem ein zusätzliches Risiko bei der Planung. Dieses allerdings bedingt durch die Aufstellung eines Doppelhaushalts.

### **1.3.3.3 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer kalkuliert die Stadt Löhne für 2020 mit einem Betrag von rund 3,1 Mio. Euro. Diesen Wert schreibt sie wiederum anhand der Orientierungsdaten 2019 bis 2022 für die Folgejahre fort. Für 2023 legt sie eine berechnete Wachstumsrate von einem Prozent zugrunde.

Aufgrund des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 ergeben sich für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen in diesen Jahren Umsatzsteuermehreinnahmen von rund 320 Mio. Euro bzw. 300 Mio. Euro. Der Orientierungsdatenerlass vom 02. August 2019 ist entsprechend aktualisiert worden.

Bei der von der Stadt Löhne für 2020 und 2021 vorgenommenen Kalkulation des Haushaltsansatzes hat die Stadt die vorstehenden Mehreinnahmen noch nicht berücksichtigen können. Hierdurch und durch die veränderten Orientierungsdaten liegen die Ansätze 2020 bis 2023 insgesamt um rund 1,1 Mio. Euro unter den prognostizierten Erwartungen.

Auch in der Planung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sieht die gpaNRW die bereits beim Einkommensteueranteil thematisierten allgemeinen Planungsrisiken. Neben diesen sieht die gpaNRW aufgrund der vorstehenden Analyse jedoch bei dieser Ertragsposition kein zusätzliches Risiko bei der Haushaltsplanung.

#### **1.3.3.4 Personalaufwendungen**

Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. tarifliche Erhöhungen und Stellenzuwächse bedingt durch Aufgabenzuwächse). Zudem berücksichtigt sie die im Haushaltssanierungsplan festgelegten personalpolitischen Maßnahmen wie beispielsweise Wiederbesetzungs- und Beförderungssperren. Bei der mittelfristigen Kalkulation sieht die Stadt Löhne aus Gründen einer vorsichtigen und realistischen Veranschlagung Steigerungsraten vor, die über denen des Orientierungsdatenerlasses liegen.

Die Planung der Stadt liegt über den Zielwerten der Orientierungsdaten von einem Prozent, die nur unter Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erzielen sind. Aus diesem Grund sieht die gpaNRW in der Planung der Personalaufwendungen kein zusätzliches Risiko.

#### **1.3.3.5 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

Die seitens der Stadt für 2020 geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen liegen um rund 126.000 Euro bzw. 0,8 Prozent über der Veranschlagung 2019. Die weitere Planung für die Folgejahre bis 2023 sieht zurückgehende Haushaltsansätze vor. Von der Planung 2019 bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraumes 2023 nehmen die veranschlagten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um insgesamt rund 5,9 Prozent ab. Die Orientierungsdaten sehen für diesen Zeitraum eine Steigerung von insgesamt vier Prozent vor. Die hiervon abweichende Planung der Stadt Löhne beruht auf einer Planung auf Basis einzelner Haushaltsansätze. Sowohl das tatsächliche Ergebnis 2018 als auch das voraussichtliche Ergebnis 2019 liegen mit 15,2 Mio. Euro bzw. 14,2 Mio. Euro unter dem für 2023 eingeplanten Wert.

Bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko.

#### **1.3.3.6 Steuerbeteiligungen**

Die Planwerte der Stadt Löhne stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II wurden die Kosten der deutschen Einheit in der Vergangenheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 ist diese Regelung ausgelaufen. Die Stadt Löhne berücksichtigt diesen Zuschlag in ihren Planungen ab 2020 nicht mehr. Hinsichtlich der noch ausstehenden Abrechnung der Einheitslasten 2018 in 2020 und 2019 in 2021 rechnet die Stadt jeweils mit einer Erstattung in Höhe von 600.000 Euro.

Ein zusätzliches Risiko geht die Stadt bei der Planung der Steuerbeteiligungen nicht ein.

### 1.3.3.7 Übrige Erträge und Aufwendungen

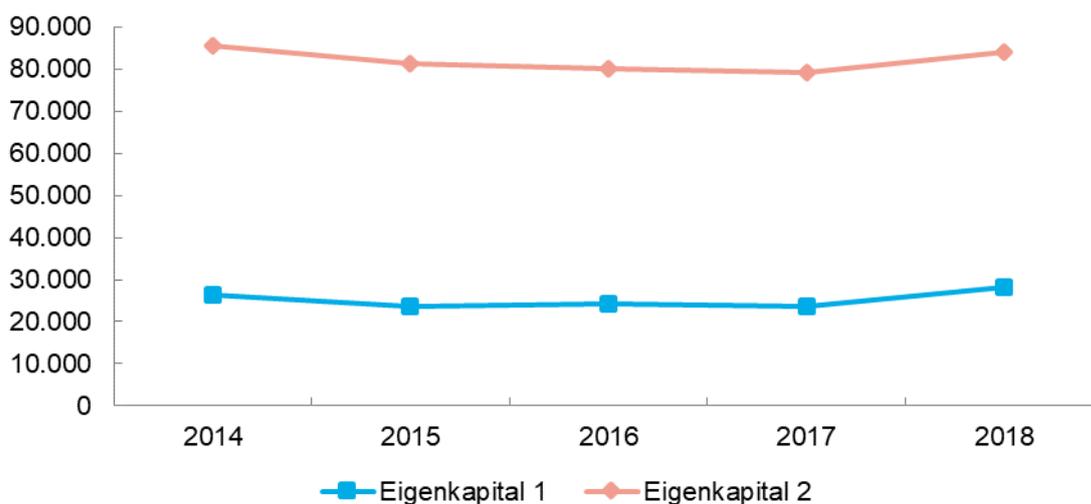
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen haben sich bei der Analyse keine berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Löhne weist zum 31. Dezember 2018 Eigenkapital von rund 28 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine interkommunal unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Das Eigenkapital soll jedoch bis zum Ende der mittelfristigen Planung um rund 6,4 Mio. Euro steigen.

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

**Eigenkapital Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018**

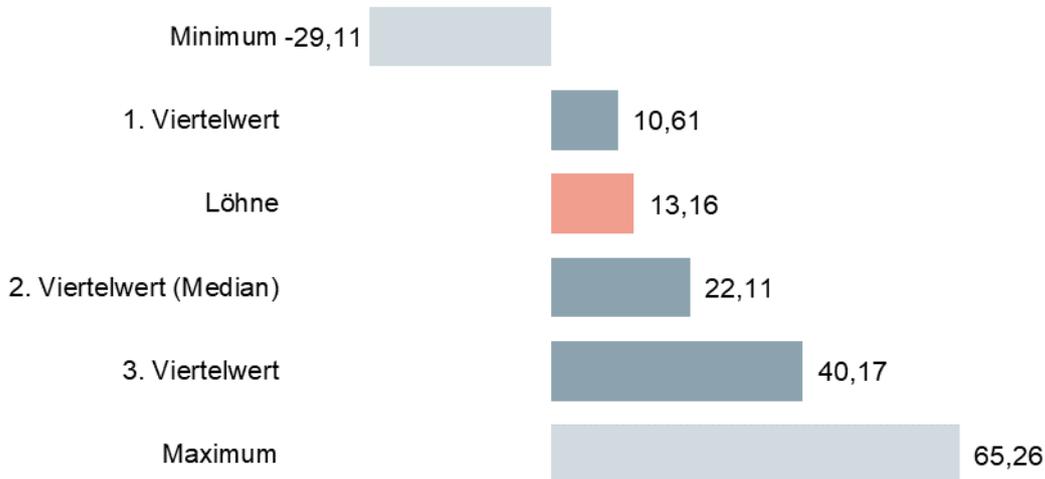


Das Eigenkapital der **Stadt Löhne** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) leicht steigend und nimmt um insgesamt rund zwei Mio. Euro zu (Eigenkapital 1 - siehe Tabelle 4 im Anhang). Dagegen nimmt das Eigenkapital 2 (einschließlich Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen) im gleichen Zeitraum um rund 1,4 Mio. Euro ab. Das zum 31. Dezember 2018 ausgewiesene Eigenkapital entfällt mit 23,6 Mio. Euro auf die allgemeine Rücklage und mit 4,7 Mio. Euro auf die Ausgleichsrücklage. Eine Überschuldung liegt somit nicht vor. Dennoch hat die Stadt ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 70 Mio. Euro auf 28 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018 verringert.

Die Stadt plant mittelfristig ausschließlich Jahresüberschüsse und dadurch eine sukzessive Verbesserung ihrer Eigenkapitalausstattung. Diese soll bis 2023 insgesamt um rund 6,4 Mio. Euro ansteigen.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten wie folgt dar:

**Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018**



In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Löhne erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit 13,2 Prozent unterhalb des Median liegt. Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) weisen mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen ein höheres Eigenkapital aus.

Die Stadt verfügt über eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben. Ziel der Stadt muss es sein, ihr Eigenkapital mittel- und langfristig zu erhöhen. Durch das Vorhalten einer Ausgleichsrücklage versetzt sich die Stadt in die Lage, über deren Inanspruchnahme den Haushaltsausgleich auch in defizitären Jahren sicherzustellen.

**Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2017<sup>3</sup>**

Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-17,20	10,16	26,82	40,11	65,27	16

<sup>3</sup> Die Stadt Löhne hat letztmalig für das Jahr 2010 einen Gesamtabschluss aufgestellt. Die Vergleiche zu den Gesamtabschlüssen beziehen sich jedoch auf das Jahr 2017. Diese werden deshalb tabellarisch dargestellt, allerdings ohne Werte für die Stadt Löhne.

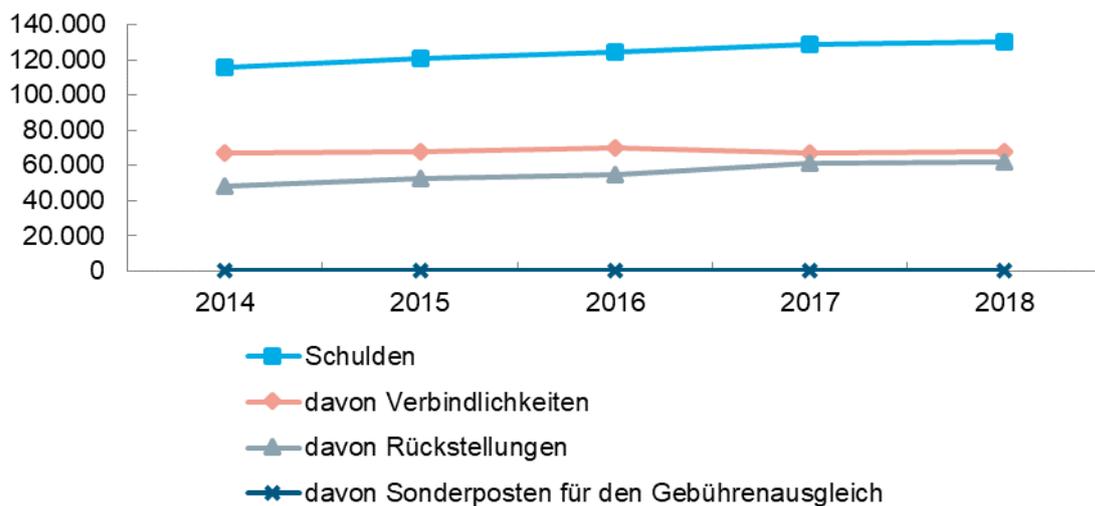
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Löhne sind im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen sind kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

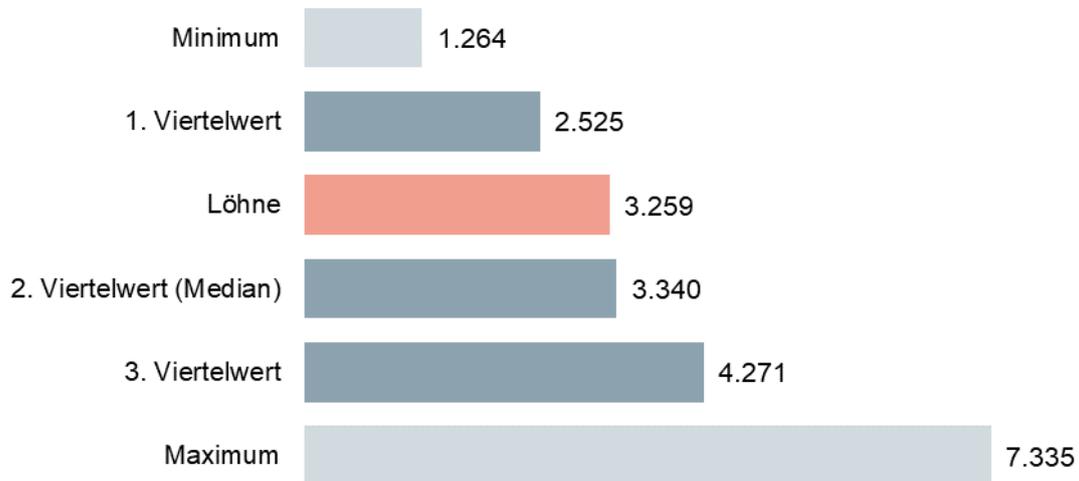
*Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.*

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

**Schulden Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018**



### Schulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen.

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017

Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	2.301	3.456	3.977	5.792	7.481	16

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

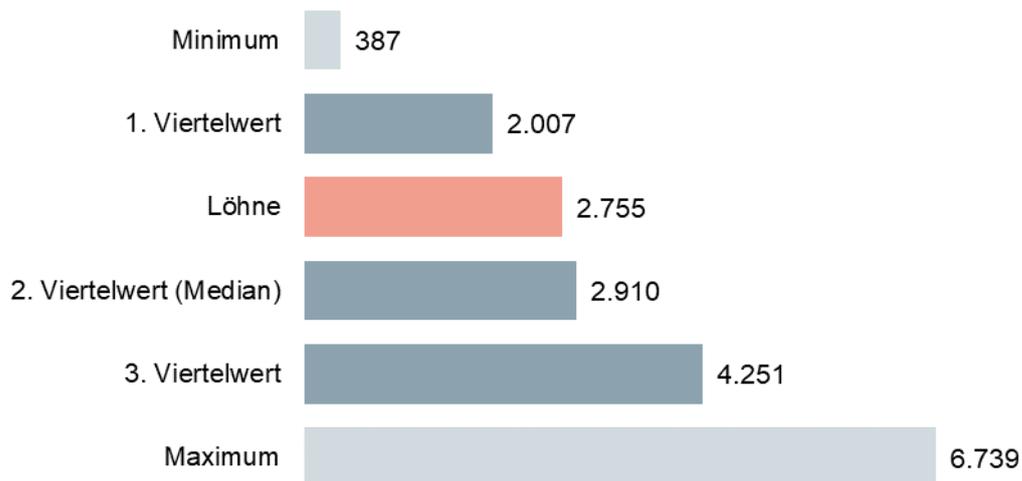
#### Verbindlichkeiten Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	./.	112.724	113.868	111.504	109.828
<b>Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Löhne</b>					
Verbindlichkeiten	67.291	67.909	69.632	67.260	67.725
davon Investitionskredite	38.603	40.919	42.234	41.928	41.232
davon aus dem Programm „Gute Schule“	./.	./.	./.	362	447
davon Liquiditätskredite	24.000	21.000	20.000	15.388	15.675
davon aus dem Programm „Gute Schule“	./.	./.	./.	388	303

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Ver-

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

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Löhne (Konzern) belaufen sich 2018 auf 2.755 Euro je Einwohner. Bei 47 Vergleichskommunen liegt Löhne mit diesem Wert unter dem Median. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Von den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner entfallen 1.699 Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dieser Wert liegt ebenfalls unter dem Median von 57 Vergleichskommunen.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung haben sich im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) rückläufig entwickelt. Bedingt durch positive Ertragsentwicklungen sowie kontinuierliche Sparanstrengungen in der Haushaltsbewirtschaftung ist es der Stadt gelungen, deren Bestand um rund 8,3 Mio. Euro zu verringern. Im betrachteten Zeitraum hat die Stadt im rechtlich zulässigen Umfang Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit getroffen. Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich im Kernhaushalt der Stadt eine konstante Entwicklung mit lediglich leichten Schwankungen in der Zeitreihe 2014 bis 2018. Zum 31. Dezember 2018 liegen diese Verbindlichkeiten um rund 1,6 Mio. Euro über denen Stand Ende 2014.

2018 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Löhne auf rund 68 Mio. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
1.699	232	1.264	2.137	2.749	5.708

In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzrechnung Stadt Löhne in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-331	-35	4.118	4.709	5.593
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-647	-3.492	-5.092	-5.992	520
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-978</b>	<b>-3.528</b>	<b>-975</b>	<b>-1.283</b>	<b>6.112</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.994	4.544	2.091	2.399	-2.763
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>1.016</b>	<b>1.016</b>	<b>1.116</b>	<b>1.116</b>	<b>3.350</b>

Die Stadt Löhne plant ab 2021 bis 2023 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt 2021 und 2022 zur anteiligen Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen. 2023 ist sie zudem in der Lage, auch aus ihrer Investitionstätigkeit einen positiven Saldo zu erzielen. Dennoch wird der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen im mittelfristigen Planungszeitraum insgesamt weiter verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW zusätzliche Risiken festgestellt. Sollten sich diese bestätigen, wird es auch in der Finanzrechnung zu entsprechenden Abweichungen kommen. Weitere Risiken bestehen im Form von Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

### 1.3.5.3 Rückstellungen

#### Rückstellungen Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	40.313	41.983	42.685	44.223	45.961
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	50	38	232
Instandhaltungsrückstellungen	4.292	6.481	7.795	13.115	12.087
Sonstige Rückstellungen	3.600	3.740	3.906	3.795	3.621
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>48.205</b>	<b>52.203</b>	<b>54.435</b>	<b>61.171</b>	<b>61.901</b>

Die Stadt Löhne hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Finanzanlagen zur Sicherung der zukünftigen Zahlungsleistungen an ihre Versorgungsempfänger sowie zur Begrenzung zukünftiger Pensionslasten hat die Stadt nicht erworben.

Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Der Anstieg bei den Instandhaltungsrückstellungen 2017 beruht auf Zuführungen in diesem Jahr von rund 6,6 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um Rückstellungen für Maßnahmen, die 2018 bis 2020 umgesetzt werden sollten bzw. sollen. Dies in erster Linie am Rathaus und an Schulen und Sporthallen.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt vorrangig Rückstellungen für nicht beanspruchten Urlaub, für Arbeitszeitguthaben, für Prüfungstätigkeiten und für Prozessrisiken ab.

Im Betrachtungszeitraum seit 2014 haben sich die Rückstellungen insgesamt steigend entwickelt. Dies vorrangig aufgrund des bereits geschilderten Anstiegs bei den Unterhaltungsrückstellungen. Zudem ist der zunehmende Verlauf bei den Rückstellungen auf eine Erhöhung der Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Die diesbezüglich erfolgten Zuführungen belasten den Haushalt der Stadt Löhne im Durchschnitt mit jährlich rund 1,4 Mio. Euro.

### 1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Kommune die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

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

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

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

### Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	GND Löhne	Durchschnittliche RND Löhne 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	80	32	60,00	34.997
Straßen	50	19	62,00	33.266

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude erreichen in der Stadt Löhne gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mehr als die Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Lediglich rund 6,7 Mio. Euro der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2018 werden nach Ablauf von 25 Jahren vollständig abgenutzt sein. Dies entspricht einem Anteil von 19,2 Prozent. Insgesamt weisen die Schulgebäude der Stadt Löhne eine mittlere Altersstruktur auf. Ein hoher, über die bereits eingeplanten Sanierungsmaßnahmen an Schulen hinausgehender Investitionsbedarf ist hier kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Bei den Straßen liegt die Abnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer ebenfalls über der Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 5,1 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen bereits in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben sein. Bis zum Ablauf von 25 Jahren erhöht sich dieser Wert auf rund 14,1 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 43 Prozent.

Die Stadt Löhne weist jedoch darauf hin, dass im Rahmen von "Deckenprogrammen" der tatsächliche Zustand der Straßen in den letzten Jahren verbessert worden ist. Da die Stadt diese Maßnahmen konsumtiv gebucht hat, sind keine Zuschreibungen erfolgt. Zwischenzeitlich hat die Stadt zudem eine extern beauftragte Bestandsaufnahme der Straßen durchgeführt. Die diesbezüglichen Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt (Zu-/Abschreibungen) waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht bekannt.

Die Investitionsquote 2018 insgesamt beträgt in der Stadt Löhne 105 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr. Dies gilt ebenfalls für 2016 und 2017. 2014 und 2015 liegt die Investitionsquote bei 79 bzw. 37 Prozent und damit unter dem jeweiligen Werteverzehr.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Stadt Löhne plant 2019 bis 2023 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 22 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 8,3 Mio. Euro auf die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsflächen und -anlagen, acht Mio. Euro auf Generalsanierungen an Grundschulen und 3,6 Mio. Euro auf Maßnahmen an der städtischen Realschule.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt in diesem Zeitraum auf rund 33 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

#### → Feststellung

Die Stadt Löhne hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht immer ein. Den Jahresabschluss 2018 sowie die Gesamtabschlüsse konnte die Stadt ebenfalls nicht in der gesetzlichen Frist feststellen.

- Der Stadt Löhne liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Der Verwaltungsführung und den politischen Gremien wird auch unterjährig regelmäßig über die finanzielle Situation berichtet.

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

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

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

Der Rat der **Stadt Löhne** hat den Haushalt 2019/2020 am 20. März 2019 beschlossen. Der Bürgermeister konnte somit die Haushaltssatzung für 2019 nicht fristgerecht (spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres) beim Landrat des Kreises Herford anzeigen. Im Haushaltsplan 2019/2020 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2018 hat der Rat der Stadt im Januar 2020 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW kann die Stadt somit nicht einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Aufstellung des Jahresabschlusses 2019 war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen.

Die Stadt Löhne hat letztmalig für 2010 einen Gesamtabchluss aufgestellt. Die Feststellung durch den Rat erfolgte jedoch erst im November 2016. Die Gesamtabchlüsse 2011 bis 2017 werden dem Gesamtabchluss 2018 beigefügt, der sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Aufstellungsphase befand. Die Stadt Löhne wendet hier das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse an. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabchluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Der Bürgermeister, der Verwaltungsvorstand und die Kämmerin sind über die Haushaltssituation der Stadt regelmäßig informiert. Der Fachbereich „Personal und Finanzen“ erstellt in Abstimmung mit der Kämmerin zentrale Finanzberichte in Form von Quartalsberichten. Die Berichte enthalten neben allgemeinen Erläuterungen

- eine Ergebnisprognose,
- eine Ertragsprognose nebst Darstellung der größten Veränderungen und
- eine Aufwandsprognose ebenfalls nebst Darstellung der größten Veränderungen

jeweils bezogen auf den 31. Dezember eines Jahres.

Zudem berichtet die Stadt über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen des Haushaltssanierungsplanes, den Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie den Stand der Investitions- und Liquiditätskredite.

Durch diese Berichte erfolgt auch unterjährig eine Information der politischen Gremien über die Haushaltsituation der Stadt.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Stadt Löhne hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Die Haushaltssituation hat sich jedoch zudem in hohem Umfang durch nur wenig steuerbare Erträge und Aufwendungen verbessert.

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

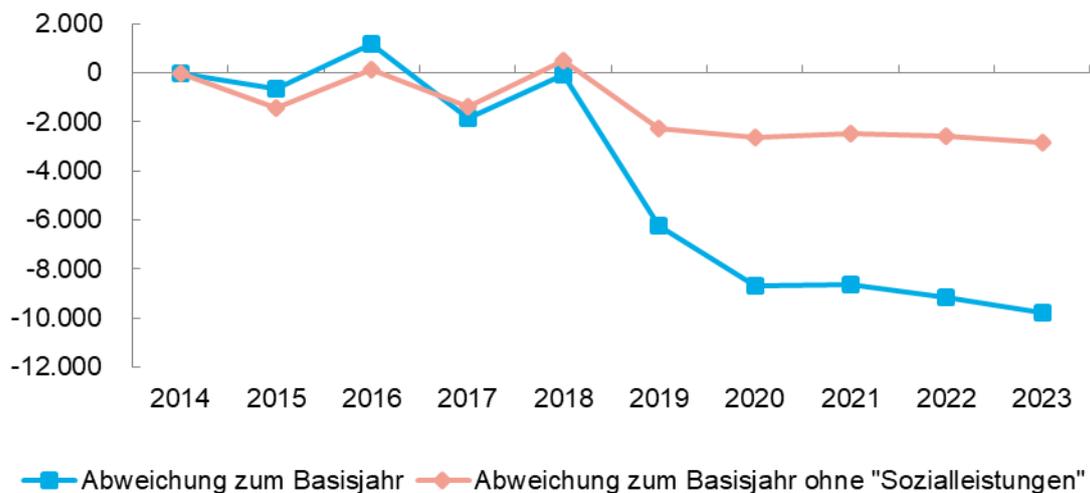
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung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

Als Sondereffekt berücksichtigt die gpaNRW bei der Stadt Löhne 2017 einen Pauschalbetrag von vier Mio. Euro für die Zuführung zu Instandhaltungsrückstellungen in diesem Jahr. Siehe hierzu auch die entsprechenden Erläuterungen im Berichtsabschnitt 1.3.5.3 „Rückstellungen“.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 8 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2023



2014 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse schwankt im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 zwischen rund plus 1,2 Mio. Euro und rund minus 1,8 Mio. Euro. 2018 kann die Stadt Löhne das Niveau von 2014 mit einer Abweichung von lediglich rund 100.000 Euro weitestgehend halten. Konsolidierungsmaßnahmen wirken somit Aufwandssteigerungen in diesem Zeitraum entgegen.

Allerdings entwickeln sich die bereinigten Jahresergebnisse gegenläufig zu den Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich bis 2018. In diesem Jahr ist das Jahresergebnis rund 8,2 Mio. Euro besser als vier Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Löhne Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2014 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um rund neun Mio. Euro bzw. rund 24,9 Prozent zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Grundsteuern A und B sowie sonstige Gemeindesteuern (rund zwei Mio. Euro),
- Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund 1,6 Mio. Euro),
- Kostenerstattungen und Kostenumlagen (rund 2,6 Mio. Euro) und
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 2,1 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum im annähernd gleichen Umfang zugenommen (um rund 9,1 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 13,9 Prozent ist allerdings geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (rund 6,4 Mio. Euro) und
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (rund 3,3 Mio. Euro).

Von 2018 auf 2019 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2018 rund 12,2 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 2,2 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: zehn Mio. Euro

Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verbessert sich das bereinigte Jahresergebnis von 2014 bis 2018 leicht. Konsolidierungserfolge werden trotz negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen in der kommunalen Haushaltssteuerung sichtbar.

Ab 2019 sinkt auch die Trendkurve ohne Sozialleistungen kontinuierlich, allerdings weniger stark als mit Sozialleistungen.

### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

- Die Stadt Löhne hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Diese Steigerungen haben einen erheblichen Teil zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die **Stadt Löhne** hat ihren Haushalt auch über die Hebesätze konsolidiert. Insbesondere die letztmalige Erhöhung der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B hat seit 2016 zum positiven Wirken der kommunalen Haushaltssteuerung beigetragen.

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

#### Realsteuerhebesätze 2018 im Vergleich

	Löhne	Kreisangehörige Kommunen mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern	Kommunen im Kreis Herford	Kommunen im Regierungsbezirk Detmold	fiktive Sätze nach dem GFG (2019 und 2020)
Grundsteuer A	273	291	254	262	217 (223)
Grundsteuer B	490	543	464	488	429 (443)
Gewerbesteuer	431	409	433	428	417 (418)

2016 hat die Stadt Löhne die Hebesätze der Realsteuern letztmalig wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A von 246 Punkte auf 273 Punkte,
- Grundsteuer B von 442 Punkte auf 490 Punkte,
- Gewerbesteuer von 415 Punkte auf 431 Punkte.

Der Haushaltsplan 2019/2020 sieht für 2019 gegenüber 2018 unveränderte und für 2020 folgende Realsteuerhebesätze vor:

- Grundsteuer A 268 Punkte,
- Grundsteuer B 480 Punkte,
- Gewerbesteuer 431 Punkte.

Bis 2019 war in den Hebesätzen der Grundsteuern ein Zuschlag in Höhe von fünf Punkten bzw. zehn Punkten für die Refinanzierung des Winterdienstes enthalten. Diesen Zuschlag hat die Stadt ab 2020 zurückgenommen.

Mit den von ihr festgelegten Hebesätzen liegt die Stadt Löhne im obenstehenden Vergleich lediglich bei der Gewerbesteuer über dem Durchschnittswert der kreisangehörigen Kommunen gleicher Größenklasse. Bei den Hebesätzen der Grundsteuern liegt sie jeweils deutlich darunter. Im Vergleich der Kommunen im Kreis Herford liegt die Stadt bei den Hebesätzen der Grundsteuern über den Durchschnittswerten und bei der Gewerbesteuer am Durchschnitt. Die mittelfristige Haushaltsplanung sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

#### → Feststellung

Die Stadt Löhne überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwandsermächtigungen und investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Vorgenommene Ermächtigungsübertragungen waren allerdings in vollem Umfang nicht erforderlich. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.

*Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt.*

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

#### Ordentliche Aufwendungen Stadt Löhne 2014 bis 2018

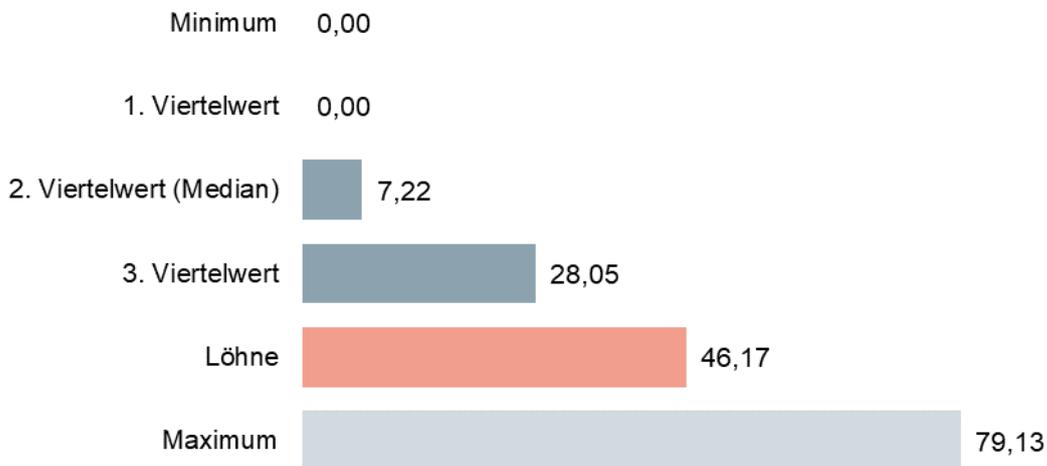
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	79.771	82.453	90.778	96.409	97.223
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	809	307	562	1.082	1.841
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>1,01</b>	<b>0,37</b>	<b>0,62</b>	<b>1,12</b>	<b>1,89</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	80.581	82.760	91.339	97.491	99.064
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>1,00</b>	<b>0,37</b>	<b>0,61</b>	<b>1,11</b>	<b>1,86</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	85.823	90.135	91.802	101.441	98.497
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>107</b>	<b>109</b>	<b>101</b>	<b>104</b>	<b>99,43</b>

Die **Stadt Löhne** hat 2014 bis 2017 mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie in der Regel in ausreichender Höhe.

In den Jahren 2014 bis 2018 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich rund 920.000 Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um rund ein Prozent erhöht. Einwohnerbezogen überträgt die Stadt Löhne Ermächtigungen im interkommunalen Vergleich in einem überdurchschnittlichen Umfang.

Im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2018“ positioniert sich die Stadt wie folgt:

**Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018**



Der Vergleich enthält Werte von 44 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

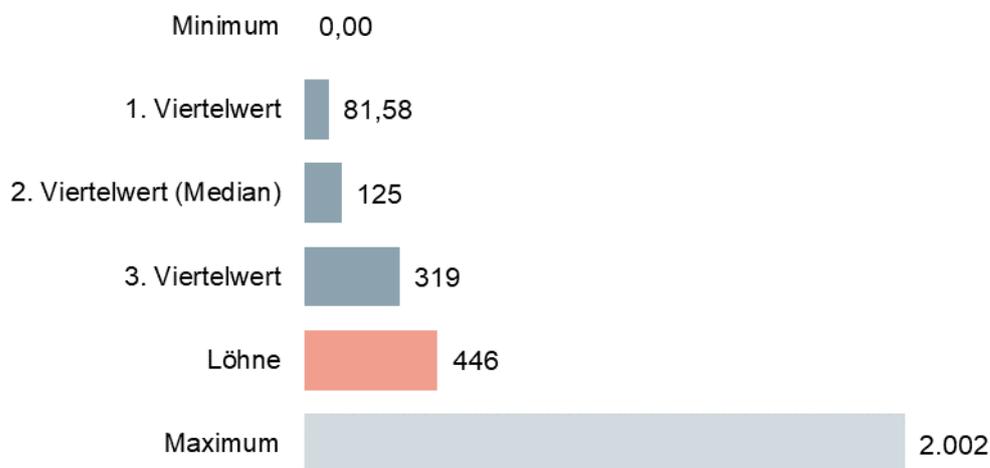
**Investive Auszahlungen Stadt Löhne 2014 bis 2018**

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.769	4.436	5.630	9.835	5.346
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.927	14.896	17.734	12.728	17.777
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>76,30</b>	<b>336</b>	<b>315</b>	<b>129</b>	<b>333</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	13.696	19.332	23.364	22.564	23.123
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>43,28</b>	<b>77,05</b>	<b>75,90</b>	<b>56,41</b>	<b>76,88</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.099	4.421	11.237	6.526	6.923
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>37,23</b>	<b>22,87</b>	<b>48,10</b>	<b>28,92</b>	<b>29,94</b>

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Löhne investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 13,8 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen 44 mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen übertragen 2018 je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

Eine Ursache für die frühzeitige Veranschlagung ist nach Aussage der Stadt die Nutzung von Fördermöglichkeiten. Dabei ist regelmäßig zu bescheinigen, dass die Maßnahme veranschlagt und der Eigenanteil tragbar ist.

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 45 mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Löhne in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 33 Prozent aus.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Löhne, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Ermächtigungen für Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen hat die Stadt im Betrachtungszeitraum nicht in Folgejahre übertragen.

Zu den nach § 22 KomHVO vorgesehenen örtlichen Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen hat der Bürgermeister im März 2014 eine entsprechende Dienstanweisung erlassen. Der Rat der Stadt hat den getroffenen Regelungen im April 2014 zugestimmt. Die Dienstanweisung basiert noch auf der Vorgabe der Gemeindehaushaltsverordnung NRW. Aktuell erfolgt eine Anpassung der Regelungen an die neue Kommunalhaushaltsverordnung NRW. Eine überarbeitete und vom Rat beschlossene Neufassung lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor.

Die Regelungen der Stadt Löhne hält die gpaNRW für ausreichend.

## 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Das Fördermittelmanagement der Stadt Löhne ist dezentral organisiert. Die Fördermittelakquise der Stadt ist geeignet, Fördermittel erfolgreich in Anspruch zu nehmen.

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

Die Stadt Löhne hat keine strategischen Vorgaben oder Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln getroffen. Ebenso gibt es keine Richtlinie bzw. Dienstanweisung oder einen anderen in sonstiger Weise festgelegten Prozess, der die Fördermittelakquise standardisiert im Vergabeprozess vorsieht.

Aktuell erfolgt in Löhne eine laufende Prüfung zur Akquise von Fördermitteln durch die einzelnen Fachämter. Die Stadt Löhne beschafft sich ihre Informationen in erster Linie durch ihre Mitgliedschaft im Fachnetzwerk Fördermittelakquise der Kommunal Agentur NRW.

### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

#### → Feststellung

Das Vorgehen der Stadt Löhne bei der Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, um Rückforderungen weitestgehend zu vermeiden. Über ein zentrales Fördercontrolling verfügt die Stadt nicht.

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

Die Abwicklung der Förderverfahren und die Überwachung der Einhaltung von Auflagen, Bedingungen und Fristen von Förderbescheiden erfolgt in Löhne dezentral in den Fachämtern. Dies gilt ebenso für die Dokumentation der jeweiligen Projektumsetzung. Ein Fördercontrolling im Hinblick auf eine sachgerechte Steuerung von Förderprojekten hat die Stadt ebenso nicht wie ein diesbezügliches Berichtswesen.

→ **Empfehlung**

Die Fördermittelstellen sollten Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Zudem verfügt die Stadt bislang nicht über eine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt. Ihr fehlt ein Gesamtüberblick über alle investiven und konsumtiven Förderungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Im Rahmen der nachträglichen Verwendungsnachweisprüfung musste die Stadt in der Vergangenheit lediglich dann Teilbeträge zurückzahlen, wenn der förderfähige Betrag unterschritten wurde. Gegen Auflagen oder Nebenbestimmungen hat die Stadt nach eigener Aussage nicht verstoßen. Die Rückzahlung von Fördermitteln in Gänze ist bisher nicht erforderlich gewesen.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Stadt Löhne hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht immer ein. Den Jahresabschluss 2018 sowie die Gesamtabschlüsse konnte die Stadt ebenfalls nicht in der gesetzlichen Frist feststellen.	49			
F2	Die Stadt Löhne überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwandsermächtigungen und investive Auszahlungsermächtigungen einwohnerbezogen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Vorgenommene Ermächtigungsübertragungen waren allerdings in vollem Umfang nicht erforderlich. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.	54	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Löhne, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.	56
F3	Das Vorgehen der Stadt Löhne bei der Fördermittelbewirtschaftung eignet sich, um Rückforderungen weitestgehend zu vermeiden. Über ein zentrales Fördercontrolling verfügt die Stadt nicht.	57	E3.1	Die Fördermittelstellen sollten Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	58
			E3.2	Die Stadt Löhne sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	58

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018**

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	101	91,93	98,73	101	104	114	57
Eigenkapitalquote 1	13,16	-29,11	10,61	22,11	40,17	65,26	57
Eigenkapitalquote 2	39,13	-11,32	37,31	53,05	65,08	82,87	57
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	28,77	0,04	28,51	34,08	39,18	59,83	57
Abschreibungsintensität	4,79	0,64	5,93	7,11	8,51	14,23	57
Drittfinanzierungsquote	46,35	9,69	47,47	53,39	62,36	82,82	57
Investitionsquote	105	21,49	68,36	99,88	136	305	57
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	79,76	32,50	72,96	85,12	92,93	120	57
Liquidität 2. Grades	44,16	6,98	28,15	44,90	104	610	57
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	23,13	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	10,73	1,26	4,91	9,18	14,53	42,03	57
Zinslastquote	1,12	0,01	0,74	1,29	1,75	4,00	57
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	55,40	28,35	50,54	56,68	61,39	73,79	57
Zuwendungsquote	21,18	5,87	13,73	17,45	24,04	38,68	56
Personalintensität	21,41	8,22	17,87	21,39	22,52	29,77	57
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,45	7,16	13,93	16,26	17,50	29,12	57

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	46,80	39,37	43,67	46,80	48,66	74,37	57

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

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

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

**Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-3.429	-2.873	517	-740	4.721	
Gewerbesteuer	16.800	17.838	21.050	24.918	26.092	21.340
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	15.001	15.157	15.649	16.553	17.535	15.979
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.410	2.376	2.448	3.048	3.076	2.672
Ausgleichsleistungen	1.570	1.538	1.568	1.629	1.677	1.596
Schlüsselzuweisungen	9.095	9.406	7.779	9.202	7.114	8.519
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	304	143	298	478	927	430
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	2.479	2.479	2.479	2.479	2.479	
<b>Summe der Erträge</b>	<b>47.659</b>	<b>48.936</b>	<b>51.270</b>	<b>58.306</b>	<b>58.900</b>	<b>50.536</b>
Steuerbeteiligungen	2.740	2.962	3.287	3.899	4.063	3.390
Allgemeine Kreisumlage	19.068	18.909	19.371	20.044	20.752	19.629

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
<b>Summe der Aufwendungen</b>	21.808	21.871	22.658	23.943	24.815	23.019
<b>Saldo</b>	25.851	27.066	28.612	34.363	34.084	27.517

**Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	26.360	23.526	24.123	23.754	28.313
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>26.360</b>	<b>23.526</b>	<b>24.123</b>	<b>23.754</b>	<b>28.313</b>
Sonderposten für Zuwendungen	45.099	43.881	42.625	41.812	42.487
Sonderposten für Beiträge	14.116	13.977	13.458	13.681	13.364
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>85.576</b>	<b>81.384</b>	<b>80.206</b>	<b>79.246</b>	<b>84.163</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>202.302</b>	<b>203.069</b>	<b>206.043</b>	<b>209.609</b>	<b>215.085</b>

**Tabelle 5: Schulden Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	38.603	40.919	42.234	41.928	41.232
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	24.000	21.000	20.000	15.388	15.675
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.151	1.559	1.323	1.116	1.486
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	488	432	486	551	305
Sonstige Verbindlichkeiten	1.402	1.653	1.806	2.091	1.959
Erhaltene Anzahlungen	1.646	2.347	3.784	6.186	7.068

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>67.291</b>	<b>67.909</b>	<b>69.632</b>	<b>67.260</b>	<b>67.725</b>
Rückstellungen	48.205	52.203	54.435	61.171	61.901
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	169	310	461	485	283
<b>Schulden</b>	<b>115.665</b>	<b>120.422</b>	<b>124.528</b>	<b>128.916</b>	<b>129.909</b>

**Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Löhne in Tausend Euro 2015 bis 2018**

Grunddaten Kernhaushalt	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	67.909	69.632	67.260	67.725
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	20	18	5	21
Ausleihungen an Sondervermögen	3.050	3.050	3.050	3.050
Forderungen gegenüber Sondervermögen	132	225	318	565
Grunddaten Beteiligungen Wirtschaftsbetriebe Löhne Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	48.018	47.529	47.617	45.739
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>112.724</b>	<b>113.868</b>	<b>111.504</b>	<b>109.828</b>

**Tabelle 7: Rückstellungen Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2018**

	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	40.313	41.983	42.685	44.223	45.961
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	50	38	232
Instandhaltungsrückstellungen	4.292	6.481	7.795	13.115	12.087
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO und § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	3.600	3.740	3.906	3.795	3.621
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>48.205</b>	<b>52.203</b>	<b>54.435</b>	<b>61.171</b>	<b>61.901</b>

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-3.429</b>	<b>-2.873</b>	<b>517</b>	<b>-740</b>	<b>4.721</b>	<b>775</b>	<b>207</b>	<b>1.102</b>	<b>1.713</b>	<b>2.583</b>
Gewerbesteuer	16.800	17.838	21.050	24.918	26.092	27.600	28.510	29.620	30.540	31.860
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	15.001	15.157	15.649	16.553	17.535	18.460	19.512	20.390	21.491	21.904
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.410	2.376	2.448	3.048	3.076	3.434	3.091	3.159	3.230	3.263
Ausgleichsleistungen	1.570	1.538	1.568	1.629	1.677	1.730	1.790	1.850	1.910	1.930
Schlüsselzuweisungen vom Land	9.095	9.406	7.779	9.202	7.114	7.023	7.416	7.987	8.307	8.608
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	2.479	2.479	2.479	2.479	2.479	1.648	823	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	304	143	298	478	927	902	600	600	0	0

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Summe der Erträge</b>	<b>47.659</b>	<b>48.936</b>	<b>51.270</b>	<b>58.306</b>	<b>58.900</b>	<b>60.797</b>	<b>61.742</b>	<b>63.606</b>	<b>65.478</b>	<b>67.565</b>
Steuerbeteiligungen	2.740	2.962	3.287	3.899	4.063	4.100	2.316	2.406	2.481	2.588
Allgemeine Kreisumlage	19.068	18.909	19.371	20.044	20.752	20.393	21.247	22.167	22.848	23.305
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>21.808</b>	<b>21.871</b>	<b>22.658</b>	<b>23.943</b>	<b>24.815</b>	<b>24.493</b>	<b>23.563</b>	<b>24.573</b>	<b>25.329</b>	<b>25.893</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>25.851</b>	<b>27.066</b>	<b>28.612</b>	<b>34.363</b>	<b>34.084</b>	<b>36.304</b>	<b>38.179</b>	<b>39.033</b>	<b>40.149</b>	<b>41.672</b>
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	-4.000	0	0	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-29.280</b>	<b>-29.939</b>	<b>-28.095</b>	<b>-31.103</b>	<b>-29.363</b>	<b>-35.529</b>	<b>-37.972</b>	<b>-37.932</b>	<b>-38.436</b>	<b>-39.088</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	-659	1.185	-1.823	-83	-6.249	-8.692	-8.652	-9.156	-9.808

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-29.280</b>	<b>-29.939</b>	<b>-28.095</b>	<b>-31.103</b>	<b>-29.363</b>	<b>-35.529</b>	<b>-37.972</b>	<b>-37.932</b>	<b>-38.436</b>	<b>-39.088</b>
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	2.479	2.479	2.479	2.479	2.479	1.648	823	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe</b>	<b>-26.801</b>	<b>-27.460</b>	<b>-25.617</b>	<b>-28.624</b>	<b>-26.885</b>	<b>-33.881</b>	<b>-37.149</b>	<b>-37.932</b>	<b>-38.436</b>	<b>-39.088</b>
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	-659	1.185	-1.823	-83	-7.080	-10.348	-11.131	-11.635	-12.287

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Löhne in Tausend Euro 2014 bis 2023**

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-29.280</b>	<b>-29.939</b>	<b>-28.095</b>	<b>-31.103</b>	<b>-29.363</b>	<b>-35.529</b>	<b>-37.972</b>	<b>-37.932</b>	<b>-38.436</b>	<b>-39.088</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.338	-1.861	-1.499	-2.243	-2.226	-3.043	-4.430	-4.232	-4.285	-4.360
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-9.315	-9.045	-9.102	-9.839	-9.992	-12.599	-13.296	-13.589	-13.930	-14.273
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-17.626</b>	<b>-19.034</b>	<b>-17.494</b>	<b>-19.021</b>	<b>-17.146</b>	<b>-19.887</b>	<b>-20.246</b>	<b>-20.110</b>	<b>-20.221</b>	<b>-20.455</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1.407	132	-1.394	481	-2.261	-2.620	-2.484	-2.595	-2.829

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne im Prüfgebiet Beteiligungen 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.

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Löhne verfügt zum 31. Dezember 2018 über eine übersichtliche Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist an 16 Unternehmen beteiligt. Auf lediglich drei dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Ab 2020 werden drei Beteiligungen mittelbar über den Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne gehalten sowie der Eigenbetrieb Wohnstadt Löhne gegründet. Außerdem ist geplant die Produkte Bäder und Tiefgarage aus dem städtischen Haushalt in den Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne auszugliedern.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist auf einem mittleren Niveau. Die städtischen Beteiligungen entlasten in 2018 den kommunalen Haushalt. Die Stadt hat hohe Bürgschaften für ihre Beteiligungen übernommen. Es erfolgen bedeutende Gewinnausschüttungen durch den Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne, den Zweckverband Sparkasse Herford sowie die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich damit ebenfalls auf einem mittleren Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Löhne teilweise. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Löhne hält die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor. Es fehlen die Jahresabschlüsse für verschiedene Kleinstbeteiligungen. Die Datenvorhaltung erfolgt zentral, jedoch noch nicht komplett digital.

Bislang liegt lediglich der Beteiligungsbericht für 2010 vor. Die Stadt bringt die weiteren Beteiligungsberichte gemäß Erleichterungsregelung mit dem Gesamtabschluss 2018 spätestens im Jahr 2021 in den Rat ein. Die Stadt Löhne sollte zeitnah die fehlenden Beteiligungsberichte erstellen und dem Rat zur Kenntnis geben. Zukünftig sollten die Beteiligungsberichte im Folgejahr dem Rat zur Verfügung gestellt werden.

Die Stadt Löhne bietet den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern keine internen Schulungen an und unterstützt diese nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Die Stadt Löhne sollte sicherstellen, dass alle Gremienvertreter des Rates zumindest zu Beginn einer Legislaturperiode durch eine Schulung unterstützt werden. In bedeutenden Beteiligungen werden Vorbesprechungen vor den Gremiensitzungen durchgeführt. Stellungnahmen werden durch das

Beteiligungsmanagement auf Anforderung für den Bürgermeister oder die Kämmerin erstellt. Diese gehen jedoch den Gremienvertretern nicht zu. Die Gremienvertreter sollten durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Themen unterstützt werden.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt.

Ziel der Prüfung der gpaNRW ist es, den aktuellen Stand im Bereich des Beteiligungsmanagements aufzuzeigen und Anhaltspunkte für Optimierungen zu liefern.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 wurden ebenfalls berücksichtigt.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüft sie

- die Beteiligungsstruktur,

- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und
- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten bei der Stadt in die Beurteilung ein.

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 16 Beteiligungen<sup>4</sup>. Lediglich eine Beteiligung wird mittelbar gehalten. Auf drei Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Ab 2020 erhöht sich die Anzahl der Beteiligungen mit maßgeblichem Einfluss auf vier. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit auf mittlerem Niveau.

*Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen, die Rechtsformen der Beteiligungen und durch die Anzahl der Beteiligungsebenen gekennzeichnet. Mit zunehmender Anzahl an Beteiligungen steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Je weiter eine Beteiligung von der Stadt entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Stadt.*

Die **Stadt Löhne** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 16 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit sechs Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Löhne wie folgt auf:

#### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



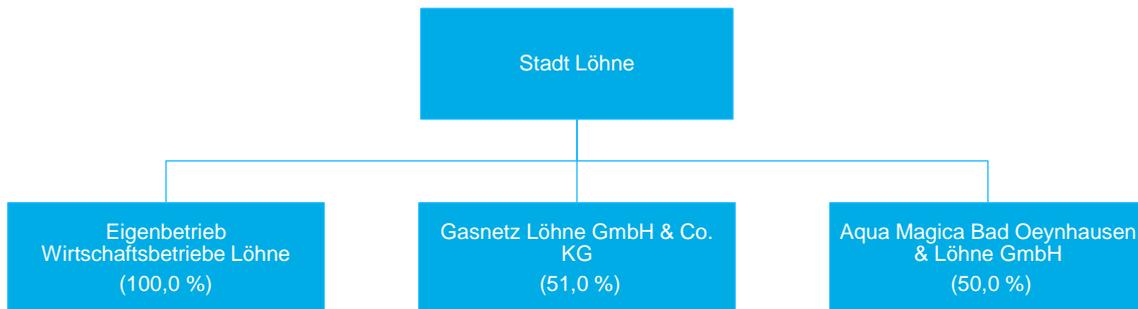
Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die

<sup>4</sup> Bei dem Wasserbeschaffungsverband „Am Wiehen“ handelt es sich um einen sondergesetzlichen Wasserverband. Dieser ist in der Anzahl der Beteiligungen nicht enthalten.

Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei der Stadt Löhne handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>5</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018**



Zum 01. Januar 2020 wurde der Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne in den Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne umfirmiert. In diesem neuen Eigenbetrieb wurden die Beteiligungen:

- Interargem GmbH (0,1 Prozent),
- Nahwärme Bad Oeynhausen-Löhne GmbH (8,6 Prozent) eingelegt.

Zusätzlich sollen die Bereiche Bäder und Tiefgarage von der Stadt in den Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne ausgegliedert werden. Außerdem soll zukünftig eine Energiesparte aufgebaut werden. Die bis zum 01. Januar 2020 noch im Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne befindlichen Immobilien wurden in den neu gegründeten Eigenbetrieb Wohnstadt Löhne überführt. Damit sind im Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne ab 2020 fünf Sparten (ohne Wärmesparte) vorhanden.

Zum 01. Januar 2020 hält die Stadt insgesamt 17 Beteiligungen und davon vier Beteiligungen mit maßgeblichem Einfluss.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Löhne halten Anlagevermögen und Verbindlichkeiten auf einem mittleren Niveau. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach ebenfalls im mittleren Bereich einzuordnen. Von besonderer Bedeutung ist der Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne, welcher ab 2020 zum Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne umfirmiert wurde sowie der Eigenbetrieb Wohnstadt Löhne.

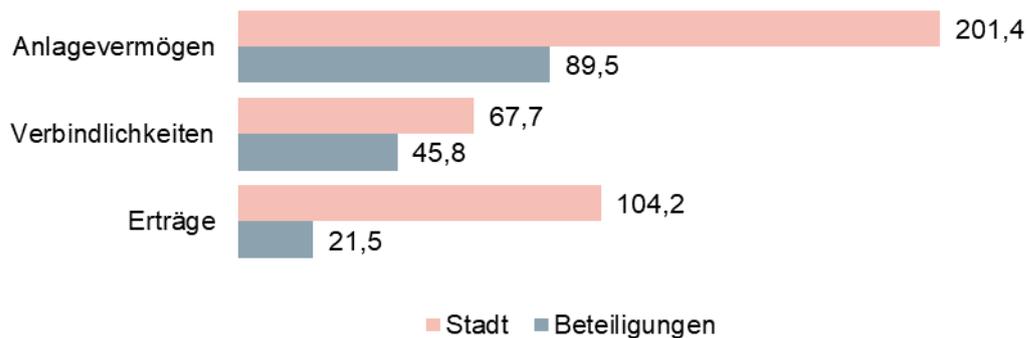
*Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist*

<sup>5</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

*davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.*

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Löhne** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

#### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 fast halb so viel Anlagevermögen wie die Stadt Löhne in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt mit 83,5 Mio. Euro der Großteil auf das Kanalnetz des Eigenbetriebes Wirtschaftsbetriebe Löhne. Das übrige Anlagevermögen der Beteiligungen liegt mit 6,0 Mio. Euro insbesondere in der Gasnetz Löhne GmbH & Co KG.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen rund zwei Drittel der Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfallen 45,4 Mio. Euro auf die Verbindlichkeiten des Eigenbetriebes Wirtschaftsbetriebe Löhne. Seit 2016 sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen konstant.

Die Beteiligungen erzielen geringe Erträge, die in etwa einem Fünftel der Erträge der Stadt entsprechen. Mit 19,9 Mio. Euro werden die Erträge der Beteiligungen im Wesentlichen durch die Wirtschaftsbetriebe Löhne generiert. Diese entfallen rund zur Hälfte auf Gebühren im Abwasserbereich. Die restlichen Erlöse des Eigenbetriebes Wirtschaftsbetriebe Löhne verteilen sich auf die Sparten Wasser, Service und Immobilien.

Mit der zukünftigen Ausgliederung der Bereiche Bäder und Tiefgarage vom Kernhaushalt in den Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne werden zukünftig das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der Beteiligungen erhöhen.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Löhne wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 0,5 Mio. Euro entlastet. Es bestehen Gesellschafterdarlehen sowie hohe Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Löhne haben damit mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

*Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wichtig zur Beurteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.*

*Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.*

*Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.*

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt Löhne stellen sich wie folgt dar:

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	762	768	804
Steuererträge	1.691	1.396	1.219
Konzessionsabgaben	400	400	400
Gewinnausschüttungen und Dividenden	3.640	3.515	4.896
Sonstige Erträge	110	100	148
<b>Gesamtsumme</b>	<b>6.603</b>	<b>6.179</b>	<b>7.467</b>

Insgesamt generiert die Stadt in 2018 rund 7,2 Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>6</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Der überwiegende Anteil davon entfällt auf Gewinnausschüttungen und Dividenden. Die größten Gewinnausschüttungen beruhen in 2018 mit 2,1 Mio. Euro auf den Zweckverband Sparkasse Herford, wobei diese im Betrachtungszeitraum zwischen 0,7 Mio. Euro und 2,1 Mio. Euro schwanken. Darüber hinaus schütten der Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne 1,4 Mio. Euro

<sup>6</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

und die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG 0,9 Mio. Euro aus. Somit tragen hohe Gewinnausschüttungen von drei Mio. Euro durch Beteiligungen mit einem Anteil von unter 20,0 Prozent zur Haushaltsentlastung bei.

Die Steuererträge, wie zum Beispiel Gewerbe- und Grundsteuer, entfallen im Wesentlichen auf den Zweckverband Sparkasse Herford sowie die Volksbank Bad Oeynhausen-Herford eG. Leistungsbeziehungen bestehen nur mit dem Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne.

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	4.245	5.126	5.028
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.493	1.438	1.396
Verlustübernahmen und -abdeckungen	3	3	3
Sonstige Aufwendungen	642	610	542
<b>Gesamtsumme</b>	<b>6.383</b>	<b>7.177</b>	<b>6.969</b>

Insgesamt generiert die Stadt 7,1 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen, die insgesamt auf den Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne entfallen. Dieser tritt als konzerninterner Dienstleister in Erscheinung und übernimmt u. a. Serviceleistungen und die Immobilien-sparte. Die Zuschüsse und Umlagen werden mit 0,7 Mio. Euro an das Kommunale Rechenzentrum Lemgo und mit 0,5 Mio. Euro an die Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbH geleistet.

In den Jahren 2016 und 2018 entlasten und in 2017 belasten die Beteiligungen den kommunalen Haushalt. Die Be- oder Entlastung ist stark abhängig von der sehr unterschiedlichen Gewinnausschüttung des Zweckverbandes Sparkasse Herford.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Kapitaleinlagen, Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

#### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	3.050	3.050	3.050
Bürgschaften (Stand 31.12.)	14.295	13.797	13.132
<b>Gesamtsumme</b>	<b>17.345</b>	<b>16.847</b>	<b>16.182</b>

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Löhne übernimmt hohe Bürgschaften für Kredite der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG und erhält dafür eine Avalprovision. Es handelt sich hier um eine Beteiligung mit geringer Beteiligungsquote. Trotz geringem Einfluss ist die Stadt hohe Risiken für dieses Unternehmen eingegangen. Daneben gewährt die Stadt dem Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne ein Darlehen.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen, Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne für das Beteiligungsmanagement der Stadt Löhne von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb betrachten wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

#### → Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.

*Ein effektives Beteiligungsmanagement betreibt ein umfassendes Management der relevanten Daten. Aus Sicht der gpaNRW sollten die nachfolgenden Daten zentral vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:*

- *Grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen,*
- *persönliche Daten der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien und*
- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Löhne** ist zentral dem Sachgebiet Finanzen zugeordnet. Hier wird es vom Sachgebietsleiter sowie einem Sachbearbeiter wahrgenommen.

Die Stadt Löhne hält die Grunddaten, wie zum Beispiel Gesellschaftsverträge für alle Beteiligungen vor. Die Anstellungsverträge der Geschäftsführer für die beiden Gesellschaften mit maßgeblichem Einfluss, die Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG sowie die Aqua Magica Bad Oeynhhausen & Löhne GmbH, werden nicht vorgehalten. Besondere Verträge, wie Bürgschaftsverträge und Verträge über Gesellschafterdarlehen liegen im Beteiligungsmanagement vor.

Die Einladungen und Niederschriften der Beteiligungen über 20,0 Prozent sowie der Nahwärme Bad Oeynhhausen-Löhne GmbH, des Kommunalen Rechenzentrum Lemgo und den Zweckverband Sparkasse Herford werden im Beteiligungsmanagement analysiert und aufbewahrt. Diese Unterlagen werden von den Beteiligungen direkt an das Beteiligungsmanagement übersandt, sodass ein Zeitverzug durch die Weiterleitung über Gremienmitglieder ausgeschlossen ist.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der hohen Risikoübernahmen durch Bürgschaften sollte das Beteiligungsmanagement darauf hinwirken, auch die Einladungen und Niederschriften der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG zu erhalten und zu analysieren.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden durch die meisten Beteiligungen automatisch an das Beteiligungsmanagement übersandt. Bei einigen Kleinstbeteiligungen, zum Beispiel bei der KoPart e.G. oder der d-NRW AöR, werden im Rahmen der Gesamtabschlussstellung die entsprechenden Jahresabschlüsse durch die Stadt angefordert. Aufgrund der Verzögerung der Gesamtabschlüsse liegen diese nicht zeitnah vor. Um Informationen über die Lage und Entwicklung der Beteiligungen zu haben und auf Veränderungen reagieren zu können, ist es notwendig, auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote zeitnah nach Ihrer Erstellung vorzuhalten und zu analysieren.

Alle Daten einschließlich der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten. Die Ablage erfolgt entsprechend der Übersendung, so werden Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen nur in Papierform aufbewahrt. Lediglich Jahresabschlüsse der Beteiligungen werden digitalisiert und entsprechend gespeichert.

Die Gremienbesetzungen sowie die Daten der Gremienvertreter werden zentral im Ratsinformationssystem vorgehalten und aktualisiert. Ein Zugriff auf diese Daten durch das Beteiligungsmanagement ist gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote.  
Das Beteiligungsmanagement sollte auf eine stärkere Digitalisierung der Unterlagen hinwirken.

## 2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.

*Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.*

Die **Stadt Löhne** fügt die Beteiligungsberichte ihrem Gesamtabchluss bei. Der Gesamtabchluss 2018 wird gemäß der Erleichterungsregelung spätestens im Jahr 2021 in den Rat eingebracht. Zum Prüfungszeitpunkt lag lediglich der Gesamtabchluss 2010 und folglich auch nur der Beteiligungsbericht für 2010 vor. Ein Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Löhne ist somit für die kommunalen Entscheidungsträger nicht möglich. Ohne entsprechende Informationen kann der Rat die Beteiligungen und das Beteiligungsportfolio nicht steuern und entsprechenden Einfluss ausüben.

Im Rahmen des Jahresabschlusses weist die Stadt Löhne eine Beteiligungsübersicht sowie die wesentlichen finanziellen Verflechtungen aus den Beteiligungen aus. Dies ersetzt jedoch nicht die gesetzlich geforderten Informationen eines Beteiligungsberichtes.

Gemäß § 116a GO NRW kann sich eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses ab 2019 befreien lassen. Sofern die Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses beschlossen wird, ist der Beteiligungsbericht künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte die Beteiligungsberichte ab 2011 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.

Für den Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne sowie den Eigenbetrieb Wohnstadt Löhne werden quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt. Diese werden dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführungen des Vermögensplanes.

Wie oben bereits dargestellt wurde der Eigenbetrieb Wirtschaftsbetriebe Löhne in den Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne umfirmiert. Der Fokus in der Beteiligungslandschaft der Stadt Löhne liegt somit ab dem Jahr 2020 noch stärker auf dem Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne und dem Eigenbetrieb Wohnstadt Löhne. Im Rahmen der quartalsweisen Zwischenberichte werden hier spartengenaue Prognosen zum jeweiligen Stichtag erstellt. Bei Abweichungen werden diese entsprechend erläutert und je Sparte das aktuell hochgerechnete Gesamtergebnis ausgewiesen. Anhand dieser Zwischenberichte lässt sich gut erkennen, in welchen Bereichen sowie bei welchen Positionen die Planzahlen nicht eingehalten werden bzw. überschritten werden. Insofern sind die Verwaltungsführung und der Betriebsausschuss über die Entwicklung ausreichend informiert.

Über den Zweckverband Sparkasse Herford, welcher hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt durch jährliche Ausschüttungen hat, wird im Rahmen des unterjährigen Haushaltscontrollings berichtet. Diese Informationen gehen an den Verwaltungsvorstand sowie den Rat.

Aufgrund der Umstrukturierung ab 2020 hält die Stadt neben dem Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne und den darin eingelegten Beteiligungen sowie dem Eigenbetrieb Wohnstadt Löhne lediglich noch Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Von den Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote ist die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG, wie oben dargestellt, aufgrund von hohen Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen von Bedeutung. Der Bürgermeister sowie die Kämmerin sind als städtische Vertreter im Aufsichtsrat sowie in der Gesellschafterversammlung dieser Gesellschaft vertreten. Hierdurch ist die Stadt über die Entwicklung des Unternehmens auch unterjährig informiert.

Bei besonderem Informationsbedarf (Ad-hoc Mitteilung) informieren die Beteiligungen auskunftsgemäß den Verwaltungsvorstand. Mit dem Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne hat der Bürgermeister alle zwei Wochen einen Jour fixe, sodass ein stetiger und rechtzeitiger Informationsfluss gegenüber der Stadtspitze gewährleistet ist.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

#### → **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.

*Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.*

Die **Stadt Löhne** hat Ratsmitglieder in den Aufsichtsrat der Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG sowie in die Gesellschafterversammlungen der Aqua Magica Bad Oeynhausener & Löhne GmbH, die Minden-Herforder-Verkehrsgesellschaft mbH und die Interargem GmbH entsandt. Für die Gremienvertreter werden von der Stadt Löhne keine internen Schulungen angeboten. Für die Legislaturperiode ab 2020 soll eine Schulung zu den Rechten und Pflichten eines Gremienmitgliedes angeboten werden. Die Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG bietet Ihrerseits Schulungen für die Aufsichtsratsmitglieder an. Auch der Zweckverband Sparkasse Herford schult die Mitglieder der Verbandsversammlung. Die Gremienvertreter müssen sich folglich mit verschiedenen fachspezifischen Themen auseinandersetzen. Seit 2020 führt der Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne fünf unterschiedliche Sparten. Aufgrund der Komplexität durch verschiedene Themenfelder innerhalb eines Unternehmens sind Schulungen der Gremienvertreter notwendig.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte den Vertretern der Gremien eine Schulung zu den Rechten und Pflichten am Anfang einer Legislaturperiode anbieten. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten des Eigenbetriebes Stadtwerke Löhne ist es sinnvoll, den Mitgliedern des Betriebsausschusses Schulungen in fachlichen oder kaufmännischen Themen anzubieten.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Löhne erstellt nach Bedarf Stellungnahmen für den Bürgermeister sowie die Kämmerin. Die Gremienvertreter des Rates erhalten keine Stellungnahmen. Für den Eigenbetrieb Stadtwerke Löhne sowie den Eigenbetrieb Wohnstadt Löhne werden Entscheidungen mit dem Bürgermeister vorbesprochen und fließen in die Beschlussvorlagen des Betriebsausschusses bzw. des Rates ein. Hierdurch ist eine Einflussnahme der Stadt sichergestellt. Vor den Gremiensitzungen der Aqua Magica Bad Oeynhausen & Löhne GmbH sowie der Sparkasse Herford werden Vorbesprechungen mit den Gremienmitgliedern durchgeführt. Eine Vorbereitung der Gremienmitglieder mit diesen zusätzlichen Informationen ist durch die zeitliche Nähe der Vorbesprechung nur schlecht möglich. Es sollte bei der Aqua Magica Bad Oeynhausen & Löhne GmbH, der Sparkasse Herford sowie den weiteren Beteiligungen aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder und der sehr unterschiedlichen Themenfelder den Gremienvertretern Unterstützung geboten werden. Es ist nicht sichergestellt, dass die Gremienvertreter über die Sicht der Kommune ausreichend informiert sind. Dies kann über Stellungnahmen erfolgen, sodass die Gremienvertreter über Besonderheiten zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten informiert werden. In diesen Stellungnahmen sollte unter anderem auf die Interessen der Stadt, Ratsbeschlüsse sowie entstehende finanzielle Auswirkungen Bezug genommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Beteiligungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.	74	E1.1	Aufgrund der hohen Risikoübernahmen durch Bürgschaften sollte das Beteiligungsmanagement darauf hinwirken, auch die Einladungen und Niederschriften der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG zu erhalten und zu analysieren.	75
			E1.2	Die Stadt Löhne sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Das Beteiligungsmanagement sollte auf eine stärkere Digitalisierung der Unterlagen hinwirken.	75
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.	75	E2	Die Stadt Löhne sollte die Beteiligungsberichte ab 2011 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.	76
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Löhne ergeben.	77	E3.1	Die Stadt Löhne sollte den Vertretern der Gremien eine Schulung zu den Rechten und Pflichten am Anfang einer Legislaturperiode anbieten. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten des Eigenbetriebes Stadtwerke Löhne ist es sinnvoll, den Mitgliedern des Betriebsausschusses Schulungen in fachlichen oder kaufmännischen Themen anzubieten.	77
			E3.2	Die Stadt Löhne sollte zu den kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.	78

### 3. Offene Ganztagschulen

## 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen 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 Corona-Pandemie wirkt sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung auf die Inanspruchnahmefähigkeit des Betreuungsangebotes OGS aus.

Es ist nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Auswirkungen des Verzichts auf Elternbeiträge auf das Elternbeitragsaufkommen OGS und auf den Fehlbetrag OGS für die Stadt Löhne sein werden.

Da weder der Zeitraum der Einschränkungen des OGS-Betriebes, noch die Höhe der finanziellen Auswirkungen zurzeit bekannt sind, können diese zum Zeitpunkt der Prüfung nicht in die Analyse unserer Kennzahlen einfließen.

### **Offene Ganztagschulen (OGS)**

Entgegen den meisten anderen bislang geprüften Kommunen hat die Stadt Löhne die Aufgabe der OGS nicht an einen Kooperationspartner vergeben. Die Stadt erledigt diesen Aufgabenbereich mit eigenen Kräften.

Die gpaNRW betrachtet den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztags inklusive Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten. Bei einem Fehlbetrag von absolut rund 1.071.000 Euro im Jahr 2018 setzt die Stadt Löhne mit 2.368 Euro je OGS-Schüler mit großem Abstand mehr ein als alle weiteren Vergleichskommunen. Der Median liegt bei 938 Euro je OGS-Schüler. Der Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Löhne ist dadurch erheblich höher als in allen Vergleichskommunen.

Zurückzuführen ist dieses Ergebnis auf die extrem hohen Aufwendungen für diesen Bereich. Da die Stadt Löhne bisher die einzige Vergleichskommune ist, die die OGS mit eigenem Personal durchführt, ist ein Vergleich der Personalaufwendungen innerhalb dieses Prüfsegments nicht möglich. Diese machen jedoch den wesentlichen Anteil der Aufwendungen aus. Der wesentliche Anteil der Aufwendungen für Städte, die die Aufgabenerfüllung über Kooperationspartner wahrnehmen, sind dort die Transferaufwendungen. Selbst den Maximalwert der Transferaufwendungen je OGS-Schüler übersteigen die Personalaufwendungen je OGS-Schüler der Stadt Löhne erheblich. Sie sind somit Hauptursache für den hohen Fehlbetrag. Die Stadt Löhne hat den Handlungsbedarf erkannt und in dem neuen OGS-Rahmenkonzept bereits eine veränderte Personaleinsatzplanung vorgesehen.

Demgegenüber liegen die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler im interkommunalen Vergleich nur knapp über dem Median. Dieser Wert kann erzielt werden, obwohl die Fläche je OGS-Schüler in Löhne höher ist als bei allen Vergleichskommunen. Zurückzuführen ist dies darauf, dass die Gebäudeaufwendungen je m<sup>2</sup> OGS-Fläche unter dem ersten Viertelwert liegen.

Den hohen Aufwendungen stehen nur durchschnittliche Elternbeiträge gegenüber. Durch eine Anpassung der Elternbeitragsatzung wären zusätzliche Erträge möglich.

Auffällig ist die derzeit noch niedrige Teilnahmequote an der OGS-Betreuung. Obwohl diese nur etwa auf Höhe des ersten Viertelwertes liegt, gibt es an einigen Standorten derzeit Wartelisten. Da die Stadt zukünftig von steigenden Teilnehmerzahlen ausgeht, soll insbesondere auch das Raumkonzept überarbeitet werden. Das aktuell erarbeitete Rahmenkonzept umfasst neben diesem Aspekt insbesondere die Weiterentwicklung der qualitativen Ausgestaltung des OGS-Angebotes.

Die bereits vorliegende Finanzsteuerung über im Haushaltsplan abgebildete Kennzahlen sollte als Grundlage genommen werden, den finanziellen Aufwand für den Betrieb der OGS kritisch zu hinterfragen. Über die Bildung weiterer Kennzahlen, als Basis für regelmäßige Finanzauswertungen, kann die Entwicklung ergänzend fortgeschrieben werden.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen die Transferleistungen (bei Aufgabenübertragung) bzw. die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen sowie die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Ertragsseitig sind neben den Landeszuweisungen die Elternbeiträge von großer Bedeutung.

Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale schrittweise umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>7</sup> (BGF) der Gebäude.

## 3.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,

<sup>7</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.<sup>8</sup>

## 3.4 Strukturen der OGS

In Löhne gibt es sieben Grundschulen, eine davon mit zwei Standorten:

- Grundschule (GS) Gohfeld,
- GS Melbergen/Wittel,
- GS Löhne-Bahnhof,
- GS Löhne-Ort,
- GS Obernbeck,
- GS Mennighüffen-Ost,
- Grundschulverbund Mennighüffen/Halstern Standort Mennighüffen und
- Grundschulverbund Mennighüffen/Halstern Standort Halstern.

Der Offene Ganzttag wird an allen Schulen/Standorten angeboten. Ebenso bieten alle Schulen/Standorte zusätzliche außerunterrichtliche Betreuungsmaßnahmen an.

Im Vergleich der Schuljahre 2015/2016 und 2019/2020 ist die Zahl der Grundschüler in den Grundschulen in Löhne in etwa konstant geblieben (1.378 in 2019/20).

Demgegenüber stiegen die Schülerzahlen in der OGS-Betreuung in diesem Zeitraum deutlich. Bis zum Schuljahr 2019/20 ist die Schülerzahl von 358 (2015/16) um 93 Schüler auf 451 OGS-Schüler gestiegen.

In der Randstundenbetreuung stieg die Schülerzahl geringer. Im Schuljahr 2015/16 nahmen 454 Schüler das Angebot in Anspruch, im Schuljahr 2019/20 liegt die Zahl bei 480 Schülern.

<sup>8</sup> Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

### 3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

Neben dem Betreuungsangebot und der Nachfrage nach OGS-Plätzen ist die Entwicklung der Einwohnerzahlen - insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von sechs bis unter zehn Jahren – von Bedeutung. Die Veränderungen in der betroffenen Altersgruppe wirken sich auf den Bedarf an OGS-Plätzen aus und sollten bei der Planung des künftigen Angebotes berücksichtigt werden. Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der Stadt Löhne dar.

#### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Löhne

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019*	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	39.605	40.086	39.767	39.867	39.697	39.237	38.716	37.358
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.930	2.032	2.060	2.124	2.200	2.144	2.036	1.767
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	1.375	1.413	1.415	1.414	1.410	1.559	1.508	1.356

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2019 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

Gemäß derzeitigen Prognosezahlen von IT.NRW wird sich die Einwohnerzahl der Stadt Löhne verringern. Dabei ist der Rückgang der Einwohner zwischen 0 und 10 Jahren überproportional. Aus der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW ergibt sich jedoch, dass ein deutlicher Rückgang der Geburtenzahlen erst ab dem Jahr 2030 zu erwarten ist.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten), sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

#### Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Löhne

Name des Teilstandortes	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Löhne- Ort	257	274	280	278	260
Löhne- Bahnhof	217	233	217	238	243
Mennighüffen- West	91	88	95	95	102
Halstern	98	95	90	90	85
Mennighüffen- Ost	191	181	174	177	176
Obernbeck	193	194	205	207	204
Gohfeld	177	183	190	205	205
Melbergen	177	177	185	214	206
<b>Grundschulen gesamt</b>	<b>1.401</b>	<b>1.425</b>	<b>1.436</b>	<b>1.504</b>	<b>1.481</b>
<b>davon OGS-Schüler</b>	<b>494</b>	<b>514</b>	<b>539</b>	<b>601</b>	<b>622</b>

Auf Basis ihrer Geburtenentwicklung der vergangenen Jahre rechnet die Stadt Löhne mittelfristig mit leicht steigenden Schülerzahlen für die Grundschulen. Basis für die Fortschreibung der Schülerzahlen an Grundschulen in Löhne ist die Geburtenentwicklung in den einzelnen Schuleinzugsbereichen auf Grundlage der Daten des Einwohnermeldeamtes der bereits geborenen Kinder. Demnach können bis zum Prognosezeitraum 2025/26 alle Grundschulen mindestens zwei Eingangsklassen bilden.

Die Entstehung von Neubaugebieten in einigen Stadtteilen sowie die Planung weiterer Neubaugebiete wird, durch den Zuzug neuer Familien, die Bevölkerungsentwicklung positiv unterstützen.

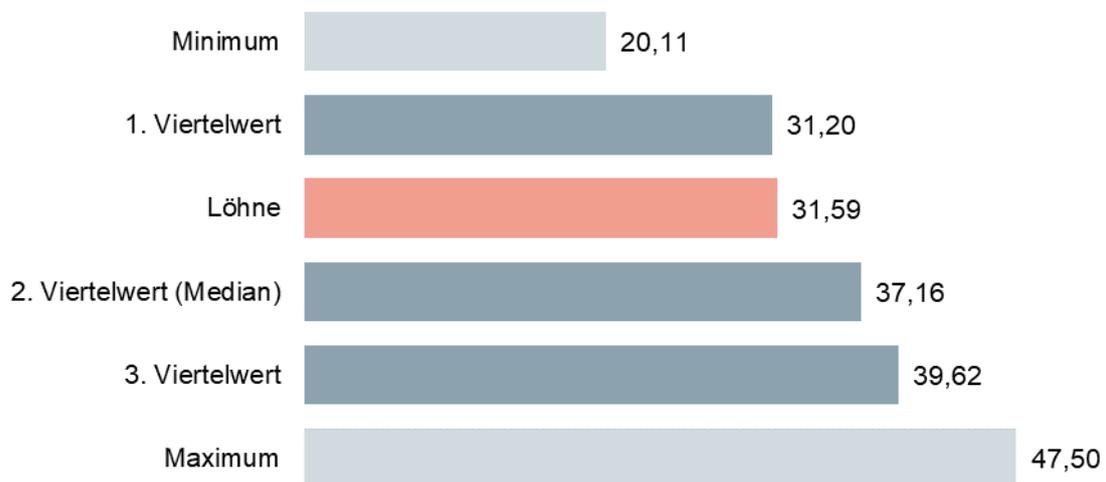
Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Löhne stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

### 3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

- ➔ Die in den letzten Jahren gestiegene Teilnahmequote an der OGS in der Stadt Löhne ist im interkommunalen Vergleich noch immer deutlich unterdurchschnittlich.

#### Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind zwölf Werte eingeflossen.

Aktuell weist die Stadt Löhne insgesamt eine OGS-Betreuungsquote von etwa 32 Prozent auf. Dabei liegt die Quote in der Grundschule Mennighüffen-Ost mit rund 41 Prozent am höchsten. Die niedrigsten Werte weisen die Standorte Oberbeck mit knapp 25 Prozent und Halstern mit rund 22 Prozent auf.

Nicht allen Schülern/innen kann derzeit ein OGS-Platz zur Verfügung gestellt werden. Teilweise existieren Wartelisten. In diesen Fällen gibt es definierte Kriterien für die Aufnahme in die OGS.

Für das Schuljahr 2020/21 ist eine zusätzliche Gruppe an der Grundschule Löhne-Ort geplant sowie eine halbe Gruppe am Standort Halstern. Ein ausreichendes Platzangebot konnte in den letzten Jahren, trotz Ausbaus, nicht immer an allen Standorten gewährleistet werden. Um eine stabile, langfristige und zukunftsweisende Weiterentwicklung der OGS in Löhne voranzutreiben, sieht es die Stadt als unumgänglich an, sich mit dem Ausbau und der Nutzung der vorhandenen räumlichen Kapazitäten intensiv zu beschäftigen.

Die Randstundenbetreuung, hauptsächlich durch Betreuungs- und Fördervereine organisiert, weist mit circa 34 Prozent Inanspruchnahme eine ähnlich hohe Quote wie die OGS auf. Jeder Grundschulstandort verfügt über eine Randstundenbetreuung.

Die Stadt Löhne rechnet damit, dass, aufgrund eines ansteigenden Erwerbsvolumens von Frauen, die vorhandenen Angebote vielfach die Bedarfe an Betreuung und Förderung nicht mehr abdecken werden. Es wird davon ausgegangen, dass die OGS in Zukunft stärker in Anspruch genommen wird. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund des kommenden Rechtsanspruchs in 2025. Auch die aktuelle Kindergartenbedarfsplanung für das Jahr 2020/21 weist mit 38,2 Prozent eine Inanspruchnahme von Plätzen mit 45 Stunden Betreuungszeit aus, die deutlich über der aktuellen OGS-Quote liegt. Die Stadt strebt mittelfristig eine ausreichende Quote zur Umsetzung des Rechtsanspruchs in 2025 an. Langfristig wird eine OGS-Quote von 50 Prozent erwartet.

## 3.5 Organisation und Steuerung

- Um den geänderten Anforderung der Aufgabenerfüllung OGS Rechnung zu tragen, hat die Stadt Löhne zum Jahr 2020 ein Rahmenkonzept erarbeitet. Das Rahmenkonzept trifft Aussagen zu allen wesentlichen Bereichen der Aufgabengestaltung und Ausgestaltung der OGS.

Die Aufgabenerledigung, die Aufwendungen und die Erträge der Offenen Ganztagschulen werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

### 3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

Das Jugendamt der Stadt Löhne ist Träger der außerschulischen Angebote an den sieben Grundschulstandorten.

Grundlage für die Offenen Ganztagsgrundschule ist der Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 21. Dezember 2006 und die vom Stadtrat beschlossene Rahmenkonzeption für die Offenen Ganztagsgrundschulen der Stadt Löhne vom Februar 2003.

Das Schulverwaltungsamt der Stadt Löhne ist als Schulträger in die Ausgestaltung und Konzeptplanung des Angebotes involviert.

Kooperationsvereinbarungen zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe dienen als Grundlage für die Gestaltung der OGS. Weitere Grundlage für die Ausgestaltung der OGS ist das „Leitbild der OGS der Stadt Löhne“ mit Stand Dezember 2014.

Die Stadt Löhne führt die OGS-Betreuung als eine von wenigen Kommunen in NRW vollumfänglich eigenständig durch. Das Betreiben eigener Einrichtungen hat in Löhne eine lange Tradition (Jugendzentren, Jugendkunstschule, Horte etc.). Daher war es damals mit Einführung der OGS eine logische Konsequenz für die Stadt, die OGS in eigener Trägerschaft umzusetzen. Diese Umsetzung erfolgte insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Grundschulen damals keine OGS wollten oder zumindest den Bedarf unterschätzt haben. So wurden zunächst die kommunalbetriebenen Horte umgewandelt.

Aufgrund des steigenden Bedarfs und den daraus resultierenden Belastungen hat sich die Stadt Löhne mit der Neuausrichtung der OGS befasst. Mit einem im Juni 2020 beschlossenen neuen Rahmenkonzept sollen die Zuständigkeiten und Aufgaben klarer und deutlicher definiert werden. Ziel des vorliegenden Rahmenkonzeptes ist es, ein hochwertiges, finanziell tragbares OGS-System vorzuhalten, in dem sich Qualität entfalten und kontinuierlich weiterentwickeln kann – ein bestmögliches Bildungs- und Betreuungsangebot für alle Kinder.

Das Rahmenkonzept trifft – neben Aussagen zur quantitativen Entwicklung der OGS – auch Aussagen zur qualitativen Entwicklung. Folgende Handlungsfelder für die Qualitätsentwicklung werden benannt:

- Gemeinsames Bildungsverständnis
- Interne Zusammenarbeit und Kooperation
- Bildungs- und Erziehungspartnerschaften
- Externe Zusammenarbeit und Kooperation
- Pädagogische Gruppenangebote
- Unterrichtsbezogene Förderung
- Mittagsverpflegung/ Ernährung
- Kinderschutz
- Qualitätssicherung.

Die angestrebte Qualitätsentwicklung bedingt eine strukturelle Weiterentwicklung der OGS. Bestandteile dieser Weiterentwicklung sind insbesondere

- ein neues Personalkonzept sowie
- eine Neuausrichtung der Verantwortlichkeiten OGS.

### 3.5.2 Steuerung

- Das Jugendamt der Stadt Löhne als Träger der OGS führt die Angebote im Unterschied zu der Mehrzahl der Vergleichskommunen eigenständig durch.

*Eine Kommune sollte über eine von Politik und Verwaltungsführung getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Offene Ganztagschulen verfügen. Sie sollte an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Angebotes zum Offenen Ganztage aktiv mitwirken.*

Die OGS-Angebote werden in erster Linie komplett durch das Jugendamt als Träger durchgeführt. Es gibt punktuell Kooperationen mit anderen Einrichtungen des Jugendamtes, wie z.B. der Jugendkunstschule, Jugendzentren, Internationalen Kindergruppen, aber auch mit Sportvereinen. Da dieser Bereich viel Raum für Kooperationen und für die Gestaltung eines attraktiven Bildungs- und Bewegungsangebotes außerhalb der Unterrichtszeit bietet, soll zukünftig die Zusammenarbeit mit externen Partnern, wie z.B. den Sportvereinen, ausgeweitet und evtl. auch durch längerfristige Kooperationen gestützt werden.

Schriftliche Kooperationsvereinbarungen hierzu liegen derzeit nicht vor. Die Kooperationsvereinbarung zwischen Schulträger, Schulen und Träger soll nach der Beschlussfassung des neuen Rahmenkonzeptes erfolgen.

Eine Einbeziehung der Eltern erfolgt in unterschiedlichen Formen. Neben Elternräten in jeder OGS werden Elternsprechstunden abgehalten, Eltern-Abende organisiert und Elterngespräche angeboten. Die intensive Einbeziehung der Elternschaft durch das Jugendamt fördert die Akzeptanz der OGS und kann wichtigen Input für die Ausgestaltung des OGS-Angebotes bieten.

Der tendenziell steigende Anteil von Kindern mit sonderpädagogischem Förderungsbedarf sowie von neu dazukommenden Kindern von Geflüchteten, für die höhere Förderung bezogen wird, erfordert zusätzliche Angebotsanpassungen. Auch für die Zukunft rechnet die Stadt für diese Kinder mit weiter steigenden Zahlen.

### 3.5.3 Datentransparenz

- Die im Haushaltsplan der Stadt Löhne abgebildeten Kennzahlen bieten bereits eine gute Transparenz über die finanzielle Entwicklung der OGS.

*Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz für OGS transparent darstellen. Dazu sollte sie alle Erträge und Aufwendungen der OGS in einem Produkt oder einer Kostenstelle erfassen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollen genutzt werden.*

Jede OGS ist im Haushaltsplan der **Stadt Löhne** einem eigenen Produkt zugeordnet. Dort werden alle OGS-spezifischen Erträge und Aufwendungen erfasst. Beinhaltet sind dort auch die Erträge und Aufwendungen der Randstundenbetreuungen für den Standort Obernbeck. Nicht beinhaltet sind bislang die Gebäudekosten für von der OGS genutzten Räume. Insbesondere werden Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen derzeit nicht konkret zugeordnet. Um den tatsächlichen Aufwand im Rahmen einer Vollkostenrechnung abzubilden, sollte die Stadt Löhne diese Aufwendungen ebenfalls berücksichtigen.

Finanz-, Bedarfs-, und Belegungsdaten werden regelmäßig im Rahmen von Budgetberichten und Betreuungsbedarfsplanungen ausgewertet.

Steuerungsrelevante Kennzahlen werden im Haushaltsplan abgebildet. Relevante Kennzahlen sind der Zuschussbedarf je Einwohner und je Teilnehmer, getrennt nach den einzelnen OGS-Standorten. Diese Kennzahlen werden auch für die Folgejahre fortgeschrieben. Die ermittelten und dargestellten Kennzahlen bilden eine gute Grundlage, um einen Überblick über die Entwicklung der einzelnen OGS-Standorte zu bekommen.

Ergänzend könnte die Stadt Löhne weitere Steuerungsmöglichkeiten über die Bildung zusätzlicher Kennzahlen bekommen, zumal dezidierte Finanzdaten bereits vorliegen. Sie bedürfen lediglich einer weiteren Aufbereitung und Analyse. Im Rahmen dieser Prüfung wurden der Stadt für das Vergleichsjahr 2018 weitere Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Beispiele sind:

- Aufwendungen je OGS-Schüler,
- Flächenverbrauch je OGS-Schüler,
- Elternbeitrag je OGS-Schüler.

## 3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

### 3.6.1 Fehlbetrag OGS

#### → **Feststellung**

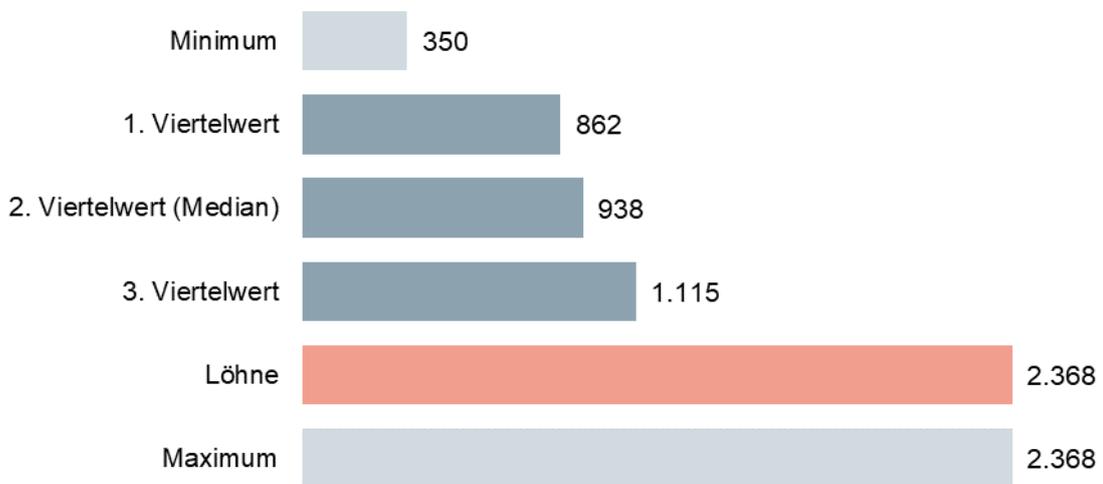
Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist in Löhne wesentlich höher als in allen anderen Vergleichskommunen. Hierdurch ergibt sich ein sehr hoher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Löhne.

*Eine Kommune sollte den Fehlbetrag OGS durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.*

Der Fehlbetrag OGS beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Der Fehlbetrag OGS wird im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie vier von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt: die Elternbeiträge, die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen, die Transferaufwendungen an fremde Träger und die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume. Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Wie sich der Fehlbetrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Es ist davon auszugehen, dass die Zuschüsse aus dem städtischen Haushalt zur Unterhaltung der OGS, aufgrund der zukünftig steigenden Inanspruchnahme, weiter steigen werden.

### Einwohnerbezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	26,25	4,26	5,54	10,18	13,25	26,25	12
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	740	124	143	259	412	740	12

## 3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbeitrag OGS

### 3.6.2.1 Elternbeiträge

Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen allein aufgrund einer Satzung erhoben werden.

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>9</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

#### → Feststellung

Die lediglich durchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler tragen, bei sehr hohen Aufwendungen, mit zu dem überdurchschnittlichen Fehlbeitrag im OGS-Bereich bei.

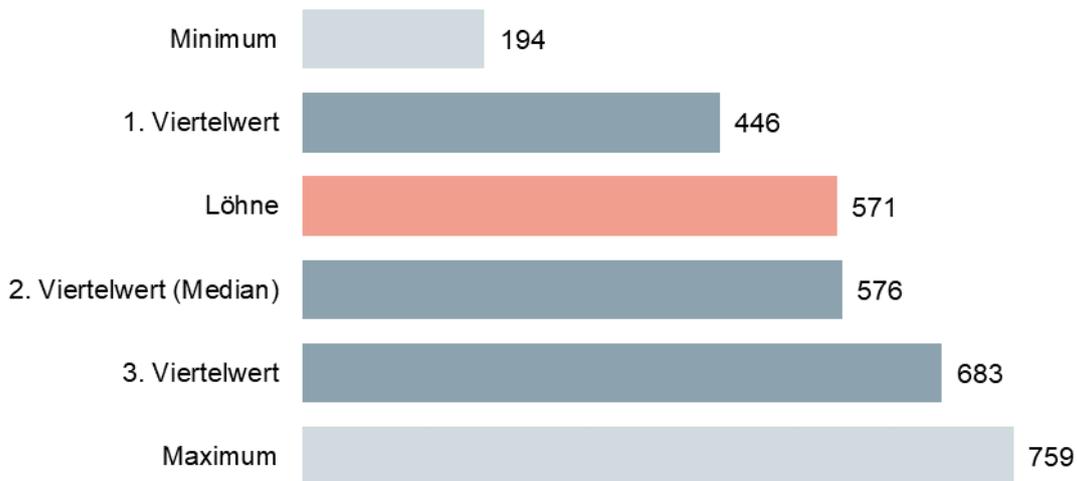
*Eine Kommune sollte zur Deckung der Aufwendungen OGS Elternbeiträge erheben. Zur Erhebung der Elternbeiträge muss sie eine Elternbeitragssatzung erlassen. Dabei sollte sie nach pflichtgemäßem Ermessen die Ausgestaltung der Elternbeitragssatzung in Form von Staffellungen, Befreiungen etc. festlegen. Soziale Aspekte sollten berücksichtigt werden.*

#### Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Elternbeiträge OGS in Euro	158.999	193.333	227.743	252.200
Anzahl OGS-Schüler	358	366	399	442
<b>Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro</b>	<b>444</b>	<b>528</b>	<b>571</b>	<b>571</b>
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	1.341.679	1.497.615	1.633.377	1.703.923
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	73.085	81.090	82.491	87.013
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>11,24</b>	<b>12,25</b>	<b>13,27</b>	<b>14,08</b>

<sup>9</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

### Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Wie sich der Elternbeitrag je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Die Erhebung der Elternbeiträge erfolgt in der **Stadt Löhne** auf Basis der Satzung über die Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und offenen Ganztagsgrundschulen in der Stadt Löhne (Elternbeitragsatzung) in der Fassung vom 29. Mai 2019.

Bei der Festlegung der Elternbeiträge spielen die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine wichtige Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen kann ein Elternbeitragsaufkommen erreichen, welches über dem interkommunalen Mittelwert liegt. Wie im Vorbericht ausgeführt, ist die Kaufkraft in Löhne vergleichsweise niedrig, während die SGB II-Quote deutlich unter dem Durchschnitt liegt.

Bei der Erhebung der Elternbeiträge ist eine soziale Staffelung vorzusehen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern ist zu berücksichtigen. Dieser Regelung wird durch die Satzung mit sechs Staffelbeiträgen Rechnung getragen.

Der Beitragshöchstsatz beläuft sich in Löhne derzeit auf 185 Euro. Er ist von den Beitragspflichtigen bei einem Jahreseinkommen über 79.762 Euro zu leisten. In vielen Vergleichskommunen liegt diese Einkommensgrenze in etwa auf gleicher Höhe.

Die unterste Einkommensgruppe beginnt mit einem Einkommen ab 25.000 Euro. Diese Festlegung ist in den Kommunen unterschiedlich. In vielen Kommunen gibt es keine grundsätzliche Beitragsbefreiung.

Eine zusätzliche Regelung gibt es für Geschwisterkinder. Nehmen mehrere Kinder einer Familie gleichzeitig ein Betreuungsangebot (Kindertageseinrichtung, Kindertagespflege oder Offene Ganztagschule) der Stadt Löhne in Anspruch, so entfallen die Beiträge für das zweite Kind und jedes weitere Kind. Zusätzlich ergeben sich weitere Sozialermäßigungen. Andere Vergleichskommunen haben statt einer kompletten Beitragsbefreiung lediglich eine Beitragsreduzierung vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Die Einkommensgrenzen/-staffelungen sollten überprüft werden. Zudem sollte die Stadt bei der Geschwisterkindregelung eine Beitragsreduzierung anstatt einer kompletten Befreiung vorsehen und diese nicht systemübergreifend (für Kindertagesstätten und Offene Ganztagschule) auslegen.

In Löhne erfolgt einmal jährlich eine Einkommensüberprüfung der Elternbeitragspflichtigen. Diese Verfahrensweise stellt eine umfängliche Beitragserhebung sicher.

**3.6.2.2 Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler**

Die Aufwendungen umfassen im Wesentlichen die Transferleistungen oder Personalaufwendungen Betreuung sowie Gebäudeaufwendungen.

**Aufwendungen je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler 2018**

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	4.052	2.225	2.669	2.842	2.900	4.052	12
davon Personalaufwendungen für eigene OGS-Betreuung je OGS-Schüler in Euro	3.601	keine Vergleichswerte vorhanden					1
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	405	148	243	371	482	1.035	12



Wie aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich, ist die Stadt Löhne derzeit die einzige Vergleichskommune, die die OGS-Betreuung mit eigenem Personal vornimmt. Alle anderen Kommunen arbeiten im Wesentlichen mit Kooperationspartnern. Ein Vergleich der Personalaufwendungen für die eigenen OGS-Betreuung ist daher nicht möglich.

Gleichwohl ist abzulesen, dass die gewählte Organisationsform mit der eigenen OGS-Betreuung in Löhne zu extrem hohen Aufwendungen je OGS-Schüler führt. Der Wert der Stadt Löhne liegt um 40 Prozent über dem dritten Viertelwert. Als zweithöchster Wert der derzeitigen Vergleichskommunen werden 2.999 Euro je OGS-Schüler abgebildet.

Wie sich die Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und ihre einzelnen Komponenten im Zeitverlauf entwickeln, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Die Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

### **3.6.2.3 Personalaufwendungen OGS-Betreuung**

Die Personalaufwendungen OGS-Betreuung betrachten wir bei den Kommunen, die die Betreuungsaufgaben OGS ganz oder teilweise selbst durchführen.

#### **→ Feststellung**

Der hohe Fehlbetrag resultiert vorrangig aus den hohen Personalaufwendungen. Die Stadt Löhne hat den Handlungsbedarf erkannt und in dem neuen OGS-Rahmenkonzept bereits eine veränderte Personaleinsatzplanung vorgesehen.

Da die Stadt Löhne derzeit die einzige Kommune ist, die die Aufgabe an allen OGS-Standorten selbst erledigt, kann an dieser Stelle kein Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen erfolgen. Als Anhaltspunkt können jedoch Vergleichswerte aus dem Prüfsegment der kleinen kreisangehörigen Kommunen (bis 25.000 Einwohner) herangezogen werden. Bei den Kommunen, die die OGS in Eigenregie organisieren, ergab sich bei den Personalaufwendungen 2016 ein Maximalwert von 2.856 Euro je OGS-Schüler. Der Median lag bei 2.125 Euro je OGS-Schüler. Mit Personalaufwendungen von 3.420 Euro je OGS-Schüler lag Löhne auch 2016 bereits deutlich über diesen Kennzahlenwerten.

Bei den Kommunen, die die Betreuungsaufgaben vergeben haben, vergleicht die gpaNRW anstelle der Personalaufwendungen die an die entsprechenden Träger zu zahlenden Transferaufwendungen. Bei den Transferaufwendungen liegt der Median der mittleren kreisangehörigen Kommunen 2018 bei 2.064 Euro je OGS-Schüler, der Maximalwert bei 2.454 Euro je OGS-Schüler. Die Aufwendungen für die eigene OGS-Betreuung in Löhne übersteigen diesen Maximalwert mit 3.601 Euro je OGS-Schüler bei weitem.

Die Stadt Löhne hat 2018 insgesamt 31,43 Vollzeit-Stellen für Betreuungspersonal eingesetzt. Nachfolgend stellt die gpaNRW einen Vergleich des eingesetzten Betreuungspersonals dar.

### Vollzeit-Stellen Betreuungspersonal je 1.000 OGS-Schüler 2018



Auch hier liegt Löhne im oberen Bereich der Vergleichskommunen.

Das neue OGS-Rahmenkonzept beinhaltet auch ein verändertes Personaleinsatzkonzept. Neben sozialpädagogischen Fachkräften (Erzieherinnen und Erzieher) ist auch der Einsatz von pädagogischen Ergänzungskräften (OGS-Fachkräfte) und Hauswirtschaftskräften vorgesehen. Auch der Personalschlüssel für die Betreuung der Gruppen wird darin angepasst. Die Umstellung soll mittel- bis langfristig erfolgen und natürliche Fluktuationen beim Personalbestand nutzen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Löhne sollte anhand der Entwicklung der Personalaufwendungen und des Fehlbertrags in den nächsten Jahren evaluieren, ob die beschlossenen Veränderungen ausreichen, um die Finanzierbarkeit des OGS-Angebots langfristig zu gewährleisten.

### 3.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und den bilanziellen Abschreibungen für Gebäude zusammen. Die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen können unter Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und/oder unter internen Leistungsverrechnungen abgebildet sein. Werden die Gebäudeaufwendungen OGS nicht separat erfasst, werden diese auf der Basis des Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an der Gesamtfläche der berücksichtigten Schulgebäude) berechnet.

Dabei stehen die Gebäudeaufwendungen im engen Zusammenhang mit der für OGS-Zwecke bereitgestellten Fläche.

#### → Feststellung

Die vorgehaltenen OGS-Flächen sind deutlich umfangreicher als bei den meisten Vergleichskommunen. Das Flächenangebot wird sich durch geplante Erweiterungen voraussichtlich weiter erhöhen.

*Eine Kommune sollte Erweiterungsbauten für OGS-Räume vermeiden und die Flächen im vorhandenen Gebäudebestand bereitstellen. Dabei sollten die Schulflächen effizient, d.h. sowohl für schulische als auch außerschulische Zwecke genutzt werden.*

### Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	405	148	243	371	482	1.035	12
Gebäudeaufwendungen je qm OGS-Fläche in Euro	41,30	33,68	44,93	54,42	108	165	12
Fläche je OGS-Schüler in qm	9,80	2,86	3,92	5,26	7,74	9,80	12
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	17,76	6,26	9,86	12,91	16,64	22,91	12

Sowohl der Anteil der OGS-Flächen an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot als auch die Fläche je OGS-Schüler weist einen überdurchschnittlichen Wert aus.

### Fläche je OGS-Schüler in qm BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2018



Die Kennzahl „Fläche je OGS-Schüler“ bildet sogar den derzeitigen Maximalwert. Den höchsten Flächenwert erreicht dabei der Standort in Halstern mit 13,7 qm je OGS-Schüler. Ebenfalls auffällig sind die Standorte Mennighüffen und Melbergen/Wittel mit 11,4 bzw. 11,6 qm je OGS-Schüler. Den geringsten Flächenwert bildet in Löhne die Grundschule in Obernbeck mit 8,1 qm je OGS-Schüler ab.

Mit Ausnahme der OGS-Flächen in Obernbeck und in Mennighüffen-Ost wurden sämtliche OGS-Flächen durch Flächenerweiterungen verwirklicht.

Dies ist bei der Entwicklung der Schulstandorte auch in Bezug auf notwendige Baumaßnahmen zu berücksichtigen. Derzeit beschäftigt sich die Stadt mit dem Ausbau und der Nutzung der vorhandenen räumlichen Kapazitäten. An jedem Grundschulstandort wird seitens der Stadt Löhne, unter Einbeziehung sämtlicher Nutzerinnen und Nutzer, ein Raumkonzept entwickelt. Hierdurch soll voraussichtlich steigenden Bedarfen Rechnung getragen werden. Daraus werden sich zwangsläufig Investitionen ergeben. Die Investitionen in gesonderte OGS-Räume beeinflussen langfristig den Haushalt der Stadt.

Im Rahmen dieses Prozesses sollte die Stadt Löhne insbesondere eine effizientere Nutzung der vorhandenen Räumlichkeiten anstreben. Die derzeit bereits vorhandenen Raumkapazitäten liegen weit über denen der Vergleichskommunen.

Nach Vorstellungen der Stadt soll sich die Verzahnung der pädagogischen Angebote auch in der gemeinsamen Nutzung von Räumlichkeiten widerspiegeln. Sind die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote bisher noch zumeist in eigenen Räumlichkeiten untergebracht, so soll auch hier ein Wandel in Richtung gemeinsamer Nutzung der Räumlichkeiten stattfinden.

Die Ausgestaltung der Infrastruktur für die OGS hat Auswirkungen auf die Aufwendungen. Der Gebäudeaufwand lag in 2018 bei rund 179.000 Euro. Bezogen auf die Fläche von 4.333 qm liegt der Aufwand bei ca. 41 Euro je qm und damit unter dem interkommunalen Durchschnitt. Sofern durch das neue Raumkonzept mittelfristig zusätzliche Flächenbereitstellungen erfolgen, wird sich der Aufwand zukünftig erhöhen. Dies hat auch direkten Einfluss auf den auszuweisenden Fehlbetrag des OGS-Betriebes. Eine Fortschreibung der derzeitigen Werte wird die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt aufzeigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte Betreuungsflächen vorzugsweise im Bestand verwirklichen. Spezielle OGS-Angebote (z.B. Begabtenförderung, Gruppen mit Flüchtlingskindern) könnte die Stadt an Standorten zusammenführen.

## 3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Offene Ganztagschulen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Fehlbetrag und Einflussfaktoren</b>					
F1	Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist in Löhne wesentlich höher als in allen anderen Vergleichskommunen. Hierdurch ergibt sich ein sehr hoher Eigenanteil zur Finanzierung der OGS für die Stadt Löhne.	89			
F2	Die lediglich durchschnittlichen Elternbeiträge je OGS-Schüler tragen, bei sehr hohen Aufwendungen, mit zu dem überdurchschnittlichen Fehlbetrag im OGS-Bereich bei.	91	E2	Die Stadt Löhne sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot überprüfen. Sie sollte den Maximalbetrag anheben und regelmäßig an die Steigerungssätze der Förderrichtlinie anpassen. Die Einkommensgrenzen/-staffelungen sollten überprüft werden. Zudem sollte die Stadt bei der Geschwisterkindregelung eine Beitragsreduzierung anstatt einer kompletten Befreiung vorsehen und diese nicht systemübergreifend (für Kindertagesstätten und Offene Ganztagschule) auslegen.	93
F3	Der hohe Fehlbetrag resultiert vorrangig aus den hohen Personalaufwendungen. Die Stadt Löhne hat den Handlungsbedarf erkannt und in dem neuen OGS-Rahmenkonzept bereits eine veränderte Personaleinsatzplanung vorgehen.	94	E3	Die Stadt Löhne sollte anhand der Entwicklung der Personalaufwendungen und des Fehlbetrags in den nächsten Jahren evaluieren, ob die beschlossenen Veränderungen ausreichen, um die Finanzierbarkeit des OGS-Angebots langfristig zu gewährleisten.	95
F4	Die vorgehaltenen OGS-Flächen sind deutlich umfangreicher als bei den meisten Vergleichskommunen. Das Flächenangebot wird sich durch geplante Erweiterungen voraussichtlich weiter erhöhen.	95	E4	Die Stadt Löhne sollte Betreuungsflächen vorzugsweise im Bestand verwirklichen. Spezielle OGS-Angebote (z.B. Begabtenförderung, Gruppen mit Flüchtlingskindern) könnte die Stadt an Standorten zusammenführen.	97

**Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune**

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	7	7	7	7	7
Anzahl der Grundschulstandorte	7	7	7	8	8
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot und andere außerunter- richtliche Ganztags- und Betreuungsformen	7	7	7	8	8
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganz- tags- und Betreuungsangeboten (keine OGS- Schulen)	1	1	1	0	0
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
<b>Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

**Tabelle 3: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS an Schulen in der Trägerschaft der Kommune**

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	1.375	1.397	1.432	1.399	1.378
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
<b>Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt</b>	<b>1.375</b>	<b>1.397</b>	<b>1.432</b>	<b>1.399</b>	<b>1.378</b>
<b>Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot</b>	<b>1.283</b>	<b>1.307</b>	<b>1.286</b>	<b>1.399</b>	<b>1.378</b>
<b>davon OGS-Schüler</b>	<b>358</b>	<b>366</b>	<b>399</b>	<b>442</b>	<b>451</b>

**Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	2.491	2.682	2.616	2.368	./.
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	444	528	571	571	./.
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	3.952	4.313	4.300	4.052	./.
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro	3.086	3.420	3.428	3.601	./.
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	445	456	447	405	./.

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne im Prüfgebiet Bauaufsicht 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.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie auch Auswirkungen auf die Bautätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

#### **Bauaufsicht**

Die Stadt Löhne bietet einen umfassenden Service für Bauwillige. Durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung gelingt es der Stadt, einen sehr hohen Anteil vollständiger, prüffähiger und genehmigungsfähiger Bauanträge zu erhalten. Die Beratungsleistungen werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage ergänzt. Dass sich die intensive Bauberatung positiv auswirkt, zeigt sich in einem sehr geringen Anteil zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.

Der – als Anlage beigefügte – Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist effektiv. Dadurch erreicht die Stadt Löhne bei der Bearbeitung von Bauanträgen hohe Leistungswerte. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen von zwei Wochen zur Prüfung des Bauantrages (§ 71 Abs. 1 BauO NRW) werden immer eingehalten. Und die Frist von sechs Wochen zur Entscheidung über den Bauantrag nach § 64 Abs. 2 BauO NRW (einfaches Baugenehmigungsverfahren) werden nur in seltenen Fällen nicht eingehalten. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW noch durch die Einführung eines Rotationsverfahrens. Steuerungsrelevante Informationen wie Laufzeiten von Bauanträgen oder die Zahl der unerledigten Fälle kann die Stadt Löhne nicht ermitteln.

Auch bei der digitalen Bearbeitung der Bauanträge bestehen noch Entwicklungsmöglichkeiten. Perspektivisch beabsichtigt die Stadt, Möglichkeiten der digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen zu schaffen. Das digitale Einholen von Entscheidungen und Stellungnahmen könnte die Laufzeiten der Bauanträge in Löhne zusätzlich verkürzen.

Die Stadt Löhne hat bereits allgemeine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie beobachtet zudem die Entwicklung der Fallzahlen und einiger Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen. Mit den ermittelten Kennzahlen vergleicht sie sich bereits interkommunal. Die Stadt Löhne könnte ihre Steuerung weiter verbessern, indem sie zusätzliche Kennzahlen zu den Bearbeitungszeiten und zum Personaleinsatz bildet und konkrete Zielwerte hierfür festlegt. Hier bietet es sich an, z. B. die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben und deren Entwicklung zu verfolgen, um die Steuerung des Bereiches zu unterstützen.



## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in den Erläuterungen aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Löhne** lebten zum 01. Januar 2019 nach IT.NRW 39.697 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 um rund sechs Prozent auf dann rund 37.400 Einwohner verringern. Mit diesen Ein-

wohnern positioniert sich die Stadt Löhne im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte überdurchschnittlich zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Mit einer Gemeindefläche von 59,51 qkm positioniert sich die Stadt Löhne im Flächenvergleich unterdurchschnittlich zwischen dem ersten Viertelwert und der Mitte der Vergleichsstädte.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	71	31	56	67	77	98	41
Fälle je qkm	5	1	2	3	5	15	41
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	6,71	2,44	6,85	10,46	13,22	40,94	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	92,58	53,54	80,70	83,98	88,82	93,69	27
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,71	0,00	2,92	5,52	9,33	25,61	41

In der Stadt Löhne sind das Fallaufkommen bezogen auf Einwohner und Fläche jeweils unauffällig. Der Anteil der Anträge im Genehmigungsverfahren liegt in Löhne vergleichsweise hoch bei 99 Prozent. Dementsprechend liegt der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren in Löhne bei nur rund einem Prozent und gegenüber den Vergleichskommunen nahe dem Minimalwert. Die Stadt Löhne empfiehlt den Antragstellern im Rahmen der Beratung, vorrangig ein Baugenehmigungsverfahren zu beantragen. Deshalb sehen die Antragstellenden in Löhne meist von einem Freistellungsverfahren ab. Die Stadt begründet ihre Empfehlung damit, dass die Antragsteller mit einer Baugenehmigung eine höhere Rechtssicherheit erhalten.

Bei der Zusammensetzung der Fälle im Genehmigungsverfahren hat Löhne im interkommunalen Vergleich einen geringen Anteil an Fällen im normalen Baugenehmigungsverfahren und den zweithöchsten Anteil an Fällen im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Dass vorwiegend Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren eingereicht werden liegt daran, dass in Löhne überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut werden. Diese Anträge finden naturgemäß im einfachen Genehmigungsverfahren statt.

## Entwicklung der Fallzahlen für Löhne

Grundzahlen	2018	2019
Eingetragene Baulasten	23	47
<b>Bauanträge</b>	<b>378</b>	<b>281</b>
davon Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren	353	262
davon Bauanträge im normalen Baugenehmigungsverfahren	25	19

2019 standen in Löhne nur wenige freie Flächen für eine Bebauung zur Verfügung. Im Wesentlichen konzentrierte sich die Stadt in 2019 auf eine Nachverdichtung in den bestehenden Wohngebieten. In Wohngebieten mit übertiefen Grundstücken wird vermehrt von der Möglichkeit der Hinterliegerbebauung Gebrauch gemacht. Diese rückwärtigen Grundstücke liegen nicht direkt an einer Straße, sondern sind nur indirekt erreichbar. Die jeweilige Erschließung (verkehrsmäßig und auch für die Ver- und Entsorgung) zu den Hinterliegergrundstücken ist deshalb meist über private Wege anzulegen. Für diese Vorhaben ist dann die Eintragung von Baulasten erforderlich. Dementsprechend hat sich die Fallzahl zu den Baulasten in Löhne für das Jahr 2019 gegenüber dem Jahr 2018 verdoppelt.

Die Anzahl der Bauanträge hat sich im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um 26 Prozent auf 281 Bauanträge verringert. Dieser Rückgang an Bauanträgen trifft nicht nur auf die Stadt Löhne zu, sondern auch auf 92 Prozent der anderen im Vergleich enthaltenen Städte. Der Rückgang ist in den anderen Städten mit durchschnittlich 22 Prozent nicht ganz so deutlich wie in Löhne. Insgesamt könnte das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung beeinflusst haben. Nach der neuen Rechtslage sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

Schwankungen bei den Fallzahlen der Bauaufsicht entstehen zudem infolge einer Vielzahl von Faktoren. Konjunkturelle und regionale Entwicklungen, wie z. B. die Erschließung neuer Gewerbeflächen oder Baugebiete, nehmen Einfluss auf die Bautätigkeit. Die Ausweisung mehrerer neuer Wohngebiete ist in Löhne im Stadtteil Gohfeld vorgesehen. In den Folgejahren erwartet die Stadt Löhne deshalb steigende Fallzahlen zu den Bauanträgen. Inwieweit die gewaltigen Einschnitte ins öffentliche Leben durch den SARS-CoV-2-Virus auch die Bautätigkeit beeinflussen werden, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Voraussichtlich wird es aber aufgrund der wirtschaftlichen Situation bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen zu Veränderungen in der Planung von Bauprojekten kommen.

Daneben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Flughäfen und Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der eingeholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Bisher erfasst die Stadt Löhne die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen nicht. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen für die Jahre 2018 und 2019 wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2019 dargestellt:

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	1	1	2	3	6	26
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	4	26
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	1	2	3	4	7	30

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Löhne ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen.

*Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.*

Die **Stadt Löhne** hält die in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 gesetzte Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit immer ein. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt nur in seltenen Fällen nicht ein.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 holt die Bauaufsicht der Stadt Löhne nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig ein, sofern eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen vorliegt.

Wenn nachbarrechtliche Belange durch eine Baugenehmigung berührt sind, empfiehlt die Stadt Löhne, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In den meisten Fällen liegen die Zustimmungen dem Antrag bei. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, benachrichtigt die Stadt Löhne die Angrenzer entsprechend den gesetzlichen Vorgaben.

Die Stadt Löhne überwacht den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018. Sie erinnert zudem die Bauherrschaft schriftlich, sofern die Frist der Baugenehmigung abzulaufen droht und die Gefahr besteht, dass die Baugenehmigung erlischt.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungskriterien bestimmt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechtere Ermessensausübung erreicht. Gleichzeitig dienen die Anweisungen der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind. Kriterien für Ermessensentscheidungen sind in Löhne nicht schriftlich festgelegt. Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitung wird in Löhne über einen permanenten Austausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Amtsleitung sichergestellt. Außerdem bekommen die Beschäftigten hierüber regelmäßig Bearbeitungshinweise und es werden aktuelle Themen besprochen. Die Ermessensentscheidung selbst wird nicht nochmals überprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festlegen. Des Weiteren sollte die Stadt das Vier-Augen-Prinzip vor dem Hintergrund der Korruptionsgefährdung durchgängig gewährleisten.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Löhne schöpft alle Gebührenpositionen aus. Die Kämmerei der Stadt achtet darauf, dass mit den erhobenen Gebühren die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden.

Eine direkte Aussage, ob die erhobenen Gebühren die Aufwendungen der Bauaufsicht decken, bildet die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ ab. Die Stadt Löhne bildet im jährlichen Haushaltsplan unter dem Produkt Bauordnung die Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ ab. Weitere Ausführungen zu dieser Kennzahl und zu weiteren Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen werden im Berichtsabschnitt „Transparenz“ dargestellt.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Der Stadt Löhne gelingt es, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten.

*Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.*

Der Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte zeigt, dass dies der **Stadt Löhne** gut gelingt.

### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,58	17,54	37
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,36	0,00	2,02	4,67	7,01	20,00	39

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Aufgrund der Änderung ist keine Zurückweisung von in 2019 eingegangenen unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Werden nun Mängel an einem Bauantrag nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (sog. Rücknahmefiktion). Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich somit auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil zurückgewiesener und zurückgenommener Anträge lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind. Auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren, sind wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Die Stadt Löhne hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Hier können Antrags-Formulare online ausgefüllt und dann gespeichert oder ausgedruckt werden. Die Stadt strebt an, die Anzahl der Rücknahmen gering zu halten. Dazu führt sie intensive Bauberatungen durch. Die qualifizierten Bauberatungsleistungen sollen dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen bzw. die Genehmigungsreife erreichen. Aufgrund der intensiven Bauberatung in Löhne hat sich auch durch die Rücknahmefiktion die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge nicht erhöht.

#### 4.3.4 Geschäftsprozesse

##### → Feststellung

Die Stadt Löhne hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse einheitlich geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

*Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.*

Die **Stadt Löhne** hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt drei Dezernate verteilt. Diese werden vom Bürgermeister und den Beigeordneten geführt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachbereiche. Die Bauaufsicht ist im Dezernat III „Bauen/Stadtentwicklung/Wirtschaftsförderung“ angesiedelt. Die Bauaufsicht wurde dort bis zum 31. März 2020 als Amt geführt und ist aktuell als Sachgebiet strukturiert. Für die fachlichen Bereiche „Stadtentwicklung/Umwelt/Klimaschutz“ und „Bauaufsicht“ ist in Löhne alsbald eine organisatorische Umstrukturierung vorgesehen. Derzeit ist über die künftige Organisationsstruktur noch nicht entschieden. Die Vorlagen der Genehmigungsfreistellung und der förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheide werden nicht in der Bauaufsicht bearbeitet. Diese Aufgaben sind dem Amt für Stadtentwicklung/Umwelt/Klimaschutz zugeordnet.

In Löhne bestehen eindeutige Regelungen zu den Unterschriften- und Entscheidungsbefugnissen. Weitere Handlungssicherheit erreicht die Stadt durch eindeutige Aufgabenzuordnungen. Die Verantwortungsbereiche der Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen der Bauaufsicht sind in Löhne über eine Bezirksaufteilung, denen jeweils ein Bezirksingenieur zugeordnet ist, klar geregelt und abgegrenzt. So wird eine zeitnahe und qualifizierte Bearbeitung sichergestellt. Bei der derzeitigen Zuordnung der Antragsbearbeitung nach Bezirken ist Bauherrn bekannt, wer seinen Vorgang bearbeiten wird. Die Korruptionsgefahr ist geringer, wenn dies nicht der Fall ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte die Bezirkszuordnung der Sachbearbeitenden regelmäßig wechseln. Die Einführung des Rotationsverfahrens würde die Korruptionsgefahr vermindern.

Die Funktionen der eingesetzten Fachsoftware zur Unterstützung der Sachbearbeitung werden in Löhne bisher kaum genutzt. Die Stadt Löhne bereitet derzeit einen Verfahrensumstieg vor. Mit dem Verfahrenswechsel beabsichtigt Löhne, die Voraussetzungen für eine medienbruchfreie elektronische Antragsannahme und -bearbeitung zu schaffen und zu nutzen. Weitere Ausführungen zum elektronischen Dokumentenmanagement erfolgen im Berichtsabschnitt „Digitalisierung“.

#### 4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Löhne verfügt über einen schlanken Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren. An einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.

*Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

Bei der **Stadt Löhne** wird der in Papierform eingegangene Antrag zunächst durch den Dezenten und den Amtsleiter gesichtet. Durch die Beteiligung der Vorgesetzten ist beim Antrags-  
eingang das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet.

Der Amtsleiter leitet den Antrag an die zuständige Sachbearbeiterin bzw. den zuständigen Sachbearbeiter weiter. Nachdem die Vollständigkeitsprüfung durchgeführt wurde, legt die Registratur eine Akte an und fordert die Unterlagen nach. Ist der Bauantrag nach Verstreichen der gesetzten Frist noch unvollständig, gilt er als zurückgenommen. Sowohl die Rücknahme als auch die Ablehnung des Antrages ist in Löhne gebührenpflichtig.

Wenn die Unterlagen vollständig vorliegen, beginnt die bauordnungs- und planungsrechtliche Prüfung der eingereichten Unterlagen durch die Sachbearbeitung. Dabei wird festgestellt, welche Fachbereiche und Dienststellen eine Stellungnahme abgeben müssen und das interne und externe Beteiligungsverfahren wird durchgeführt. Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen geschickt wählt. Die Bauaufsicht der Stadt Löhne startet ein sternförmiges Beteiligungsverfahren. Die Beteiligung erfolgt in Löhne in Papierform. Durch die geplante Einführung der digitalen Antragsbearbeitung ist beabsichtigt, auch das Beteiligungsverfahren elektronisch durchzuführen. Dadurch könnten weitere Zeitvorteile generiert werden. Weitere Ausführungen zur digitalen Antragsbearbeitung erfolgen im Berichtsteil „Digitalisierung“. Sobald alle Stellungnahmen vorliegen, werden sie geprüft. Ggf. muss eine Nachbearbeitung erfolgen.

Ist der Antrag letztlich genehmigungsfähig, wird die Genehmigung vom Sachbearbeiter bzw. der Sachbearbeiterin vorbereitet und vom Schreibdienst erstellt. Die Registratur versendet die Unterlagen gebührenpflichtig. Eine Mitzeichnung der positiv beschiedenen Bauanträge von einem weiteren Beschäftigten oder von der Amtsleitung erfolgt in Löhne nicht. Anders verhält sich die Kontrolle bei fachlich anspruchsvolleren oder kritischen Fällen und bei Ablehnungen. Hierbei stimmen die Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter das Vorgehen mit dem Vorgesetzten ab. Zudem führt der Amtsleiter die Anhörung durch. Das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet, dass diese Anträge einheitlich bearbeitet werden und Entscheidungen unter gleichen Gesichtspunkten getroffen werden. Zugleich dient es der Korruptionsprävention.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte zumindest stichprobenhaft auch für positive Entscheidungen das Vier-Augen-Prinzip beibehalten. Ist das Verfahren in Löhne digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.

Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist bei der Stadt Löhne gut gestaltet. In Löhne ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrags und Sichtung durch die Amtsleitung grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Bauaufsicht tauschen sich über sämtliche aktuellen oder konkreten Fälle regelmäßig aus. Durch den regen Austausch ist die Amtsleitung in Löhne durchweg über die laufenden Verfahren, Problemfälle und kritischen Fälle informiert. Das Vorgehen der Stadt stärkt die Verantwortung der Sachbearbeitenden und das Genehmigungsverfahren wird nicht durch zusätzliche Schnittstellen verzögert.

### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Löhne kann die Laufzeiten der Bauanträge bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.*

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig, müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Die Zeiten der Vervollständigung kann die Stadt nicht selbst beeinflussen. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit und die durchschnittliche Gesamtlaufzeit konnten jedoch nicht alle Städte angeben. Zudem konnten weniger als die Hälfte der bisher geprüften Kommunen die Laufzeiten für die verschiedenen Verfahrensarten (einfaches oder normales Genehmigungsverfahren) angeben. Die gpaNRW stellt daher nur die Gesamtlaufzeit in den interkommunalen Vergleich.

Die **Stadt Löhne** konnte die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen nicht ermitteln. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2019 dargestellt:

**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019**

Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	31	57	69	111	145	23

### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019

Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	53	70	102	124	174	22

Die Kenntnis der Gesamtlaufzeit der einzelnen Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist jedoch eine unverzichtbare Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Standardabweichungen müssen interne (z.B. Personalausfall) und externe Ursachen (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung und evtl. Information der Beteiligten getroffen werden können.

#### → Empfehlung

Die Stadt Löhne sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Gesamtlaufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese erfolgt jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert. Weitere Ausführungen zu den Berichtspflichten nach der BauO NRW 2018 erfolgen im Berichtsabschnitt „Transparenz“.

### 4.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

#### → Feststellung

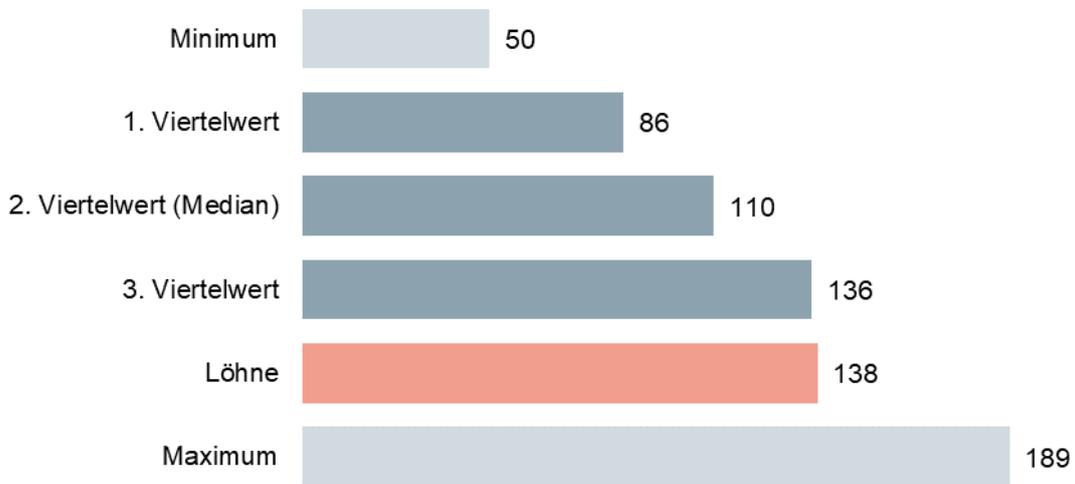
Die Stadt Löhne erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen hohe Leistungswerte. Die Kennzahlenwerte der Stadt verringern sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahlschwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken.

*Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.*

Bei der Erfassung der Stellenanteile wurden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind. Also auch Stellenanteile für die Bearbeitung von Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens und von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden, die in der **Stadt Löhne** nicht der Bauaufsicht, sondern dem Amt für Stadtentwicklung/Umwelt/Klimaschutz in der Stadtplanung zugeordnet sind.

In die nachfolgende Kennzahl sind 2,18 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung sowie insgesamt 300 Fälle eingeflossen.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung (Baugenehmigung + Vorlagen im Freistellungsverfahren + förmliche Bauvoranträgen) Bauaufsicht 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich bereits, dass bei der Stadt Löhne im Jahr 2019 ein beträchtlicher Rückgang der Antragszahlen bei den Bauanträgen gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen ist (siehe Ausführungen zu den Fallzahlen im Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019“ berücksichtigt neben der Summe der Bauanträge zusätzlich die Summe der Freistellungsverfahren und der förmlichen Bauvoranfragen. Angesichts der bei dieser Kennzahl zu berücksichtigenden Fallzahlen ergibt sich ein Rückgang der Antragszahlen je Vollzeit-Stelle gegenüber dem Vorjahr um 28 Prozent. Da sich der Personaleinsatz nicht verändert hat, verringert sich der Kennzahlenwert von 192 im Jahr 2018 auf 138 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2019. Mit dem Kennzahlenwert für 2019 erreicht die Stadt Löhne im interkommunalen Vergleich einen Wert leicht oberhalb des 3. Viertelwertes. Somit werden in Löhne pro Vollzeit-Stelle mehr Fälle bearbeitet als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Ein anhaltend hohes Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle kann auf eine angespannte Personalsituation hinweisen. Die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wirkt sich stets auch auf weitere Kennzahlen aus. So kann Unterbesetzung dazu führen, dass die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht eingehalten werden. Insbesondere die Werte zu den Laufzeiten und dem Bestand unerledigter Bauanträge geben zusätzliche Anhaltspunkte zur Personalauslastung.

### Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in Prozent 2019

Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	4,70	14,71	23,50	45,30	302,49	22

Den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01.01. ermittelt die Stadt Löhne nicht. Jedoch stehen in Löhne im Jahr 2019 den 332 beschiedenen Bauanträge nur 281 Bauantragseingänge gegenüber. Daraus ergibt sich für 2019 rechnerisch ein Mindestbestand unerledigter Anträge aus 2018 von 51. Dieser Wert ergibt ein Verhältnis von 18 Prozent der unerledigten Bauanträge aus 2018 zu den neuen Bauanträgen des Jahres 2019.

#### → Empfehlung

Die Stadt Löhne sollte zukünftig die Fallzahlen zu den Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren und förmliche Bauvoranfragen in Relation zum Personaleinsatz setzen. Zusätzlich sollte sie den Bestand der unerledigten Bauanträge erheben.

### Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent 2019

Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
18,66	2,73	8,53	12,66	18,14	37,50	40

Von der Stadt Löhne wurden für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht im Jahr 2019 insgesamt 2,62 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,50 Vollzeit-Stelle, der mit rund 19 Prozent geringfügig über dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen liegt. Gegenüber dem Jahr 2018 blieb der Overhead-Anteil bei der Stadt Löhne unverändert.

### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Löhne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	16	46	73	121	200	20
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	24	91	124	188	280	19
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	9,81	17,95	21,83	45,45	19

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Dies ist sinnvoll, wenn die Bauwilligen sich nicht sicher sind, ob und wie ein Grundstück bebaut, ein vorhandenes Gebäude umgebaut oder dessen Nutzungsart geändert werden kann.

Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide.

Von der Stadt Löhne wurden im Jahr 2019 für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide 17 förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet und 17 daraus resultierende Vorbescheide erstellt. Gegenüber dem Jahr 2018 ergibt sich ein Rückgang der Fallzahlen um jeweils 39 Prozent.

Die Stadt Löhne konnte die Stellenanteile für unsere Kennzahlenermittlung zum Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide nicht ermitteln. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte auch die Fallzahlen zu den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden in Relation zum Personaleinsatz ermitteln und beobachten. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten und zum Personaleinsatz, kann sie die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

#### 4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Löhne nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.

*Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.*

Perspektivisch sollen die unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Modellprojekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter elektronisch informiert werden können und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

In der Bauaufsicht der **Stadt Löhne** wird die Verfahrensakte vollständig in Papierform geführt. Es besteht ein einheitlicher Aktenplan, nach dem der Bauantrag zunächst registriert wird, bevor er den weiteren Bearbeitungsprozess durchläuft. Mit Hilfe der Registrierungsnummer ist der physische Standort der Akte ablesbar und für alle Beschäftigten leicht aufzufinden.

Bisher nimmt die Bauaufsicht der Stadt Löhne Baugenehmigungsanträge nur in Papierform entgegen. Parallel zur maßgeblichen Papierakte wird das Verfahren teilweise elektronisch durch

eine spezifische Softwarelösung bearbeitet. Die eingesetzte Fachsoftware bietet bereits eine Onlinekomponente, mit der die Stadt auch digitale Anträge annehmen könnte. Diese Funktion wird in Löhne bisher nicht genutzt. Da kurzfristig der Wechsel der Fachanwendung erfolgt, plant die Stadt Löhne mit der Einführung der neuen Fachanwendung auch die medienbruchfreie elektronische Antragsbearbeitung umzusetzen. Die Stadt Löhne bietet bereits auf ihrer Homepage ein Online-Bauantragsformular an. Geht ein Antrag elektronisch ein, wird er gegenwärtig noch ausgedruckt und weiter in Papierform bearbeitet.

Auch die Beteiligung anderer Stellen erfolgt in Löhne vollständig in Papierform. Gelegentlich gehen externe Stellungnahmen in elektronischer Form ein. Das Einlesen und Bearbeiten dieser Stellungnahmen ist zurzeit nicht möglich. Die Stellungnahmen gehen parallel auch in Papierform ein. Die Bearbeitung erfolgt anhand der Unterlagen in Papierform. Dieser Umstand verursacht neben einem hohen Aufwand auch längere Laufzeiten, da beispielsweise bei komplexen Anträgen nicht immer genügend Exemplare eines Bauantrages nebst Anlagen zur Verfügung stehen, um alle Beteiligungen parallel vorzunehmen.

Die Stadt Löhne verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren. Mit dem Verfahrensumstieg ist in Löhne auch geplant, die vorgenannten Austauschstandards zu erfüllen.

Neben der Fachsoftware setzt die Stadt Löhne ein Dokumentenmanagementsystem ein. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens wird die gesamte Papierakte eingescannt und eine vollständige digitale Bauakte in diesem System hinterlegt.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten sämtliche weiteren Arbeitsschritte, insbesondere die Beteiligung Dritter, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen, und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte alsbald dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und bearbeiten kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei durchführen und archivieren.

### 4.3.9 **Transparenz**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Löhne hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erhebt regelmäßig Leistungsdaten und bildet Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

*Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.*

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Für Ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Löhne** folgende grundsätzliche Ziele definiert:

- die Fristen der Bauordnung einzuhalten,
- die beantragten bauaufsichtlichen Genehmigungen unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen und der Ziele der Stadtentwicklung zeitnah zu erteilen,
- eine gesetzeskonforme Bautätigkeit sicherzustellen und
- eine elektronische Antragsannahme und -bearbeitung einzurichten.

Um das Erreichen der vorgenannten Ziele messen zu können, sind Zielkennzahlen erforderlich. Diese werden derzeit nicht gebildet. Löhne steuert jedoch bereits über Leistungsdaten und Kennzahlen. Dafür nutzt die Stadt Löhne ein System, mit dem sie Kennzahlen berechnet, Berichte generiert und interkommunale Vergleichskreisanalysen erstellt. Zudem bildet sie Leistungsdaten und Kennzahlen im Haushaltsplan ab.

Die Stadt Löhne ermittelt jährlich die Fallzahlen zu folgenden Leistungen:

- Bauanzeigen,
- Freistellungen,
- Vorbescheiden,
- Bauanträgen,
- Baulasten,
- Baulastenauskünften,
- Teilungen,
- Abgeschlossenheitsbescheinigungen nach WEG,
- Gefahrenstellen,
- Schwarzbauten,
- Abbrüchen,
- Wiederkehrenden Prüfungen und
- Nachbarschaftsbeschwerden.

Außerdem bildet sie die nachstehenden Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen ab:

- Zuschussbedarf je Einwohner,
- Aufwendungen Bauordnung je Einwohner,

- Aufwendungen Bauordnung je Baugenehmigung,
- Aufwandsdeckungsgrad und
- Ergebnis je Baugenehmigung.

Auch wenn die Stadt Löhne die Höhe der Gebühren im Baugenehmigungsverfahren nur eingeschränkt steuern kann, sieht die gpaNRW in der Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator. Damit kann Löhne präzise beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Für das Jahr 2018 plant Löhne mit einem Deckungsgrad von rund 81 Prozent und für das Jahr 2019 mit rund 82 Prozent. Wird das geplante Ergebnis nicht erreicht, gibt dies Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

Zu den Bearbeitungszeiten und zum Personaleinsatz gibt es in der Stadt Löhne derzeit keine Kennzahlen (vgl. hierzu auch die Ausführungen in den Berichtsabschnitten „Laufzeit von Bauanträgen“ und „Personaleinsatz“). Mit der Erfassung von durchschnittlichen Laufzeiten sowie Fallzahlen im Verhältnis zu den eingesetzten Vollzeit-Stellen könnte Löhne die Steuerungsgrundlage verbessern. Mit dem Wechsel der Fachanwendung erwartet die Stadt Löhne, dass die vorgeschlagenen Kennzahlen automatisiert oder ohne größeren Aufwand ermittelt werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte die bestehenden Kennzahlen, und zusätzlich die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen, weiter fortschreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben.

Im § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Derzeit steht die Verabschiedung der Rechtsverordnung noch aus.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

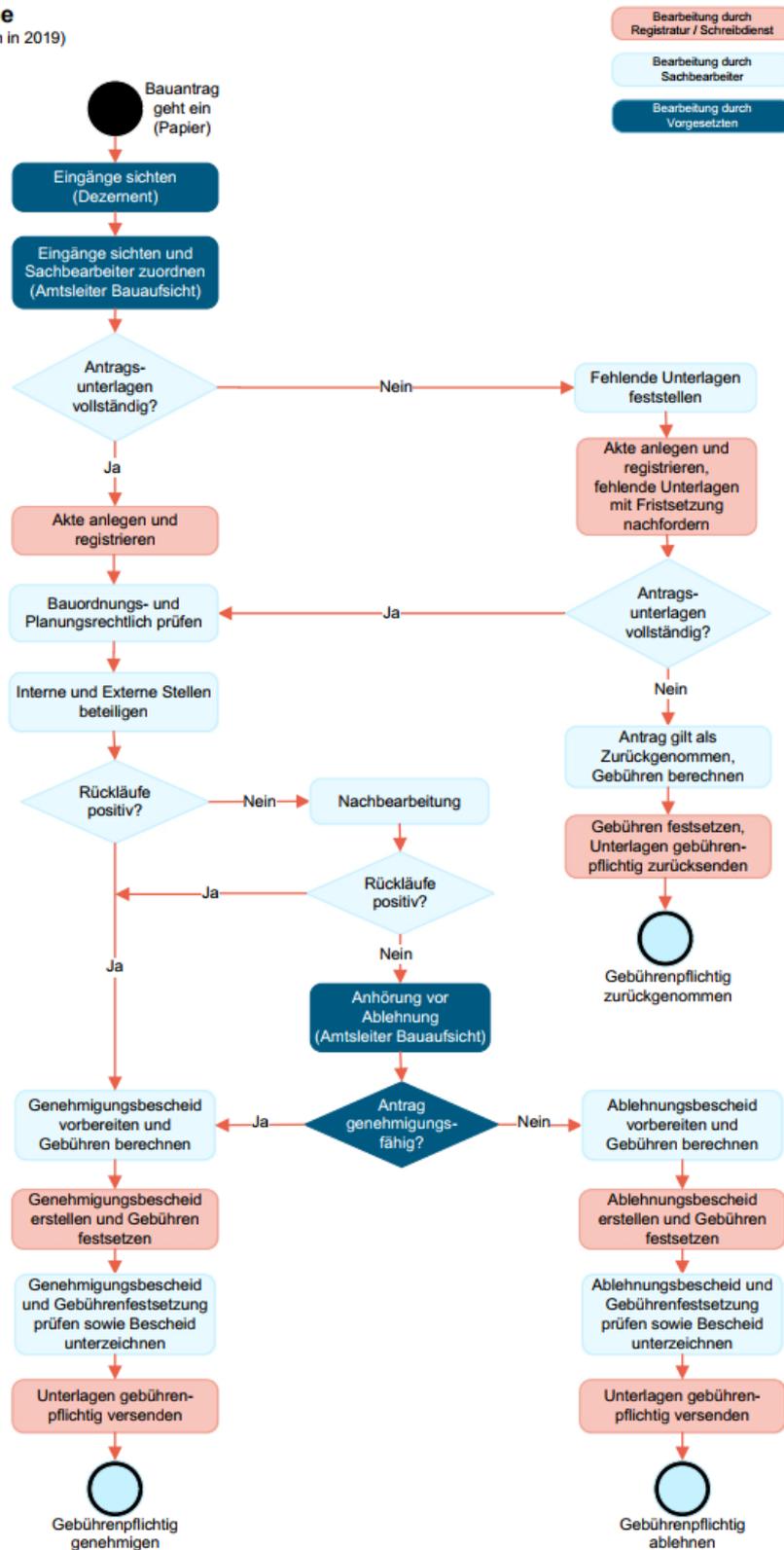
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Rechtmäßigkeit</b>					
F1	Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Löhne ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bei der Ausübung von Ermessensentscheidungen.	106	E1	Die Stadt Löhne sollte nachprüfbar Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen festlegen. Des Weiteren sollte die Stadt das Vier-Augen-Prinzip vor dem Hintergrund der Korruptionsgefährdung durchgängig gewährleisten.	107
<b>Geschäftsprozesse</b>					
F2	Die Stadt Löhne hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse einheitlich geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	108	E2	Die Stadt Löhne sollte die Bezirkszuordnung der Sachbearbeitenden regelmäßig wechseln. Die Einführung des Rotationsverfahrens würde die Korruptionsgefahr vermindern.	109
<b>Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens</b>					
F3	Die Stadt Löhne verfügt über einen schlanken Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren. An einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	109	E3	Die Stadt Löhne sollte zumindest stichprobenhaft auch für positive Entscheidungen das Vier-Augen-Prinzip beibehalten. Ist das Verfahren in Löhne digitalisiert, sollte ein Vier-Augen-Prinzip für alle Bauanträge in der Software hinterlegt werden.	110
<b>Laufzeit von Bauanträgen</b>					
F4	Die Stadt Löhne kann die Laufzeiten bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.	111	E4	Die Stadt Löhne sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Gesamtlaufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.	112

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Personaleinsatz</b>					
F5	Die Stadt Löhne erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen hohe Leistungswerte. Die Kennzahlenwerte der Stadt verringern sich gegenüber dem Vorjahr, da sich die Fallzahlschwankungen durch den gleichbleibenden Personaleinsatz entsprechend auswirken.	112	E5.1	Die Stadt Löhne sollte zukünftig die Fallzahlen zu den Bauanträgen, Vorlagen im Freistellungsverfahren und förmlichen Bauvoranträgen in Relation zum Personaleinsatz setzen. Zusätzlich sollte sie den Bestand der unerledigten Bauanträge erheben.	114
			E5.2	Die Stadt Löhne sollte auch die Fallzahlen zu den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden in Relation zum Personaleinsatz ermitteln und beobachten. Zusammen mit weiteren Kennzahlen, z.B. zu den Laufzeiten und zum Personaleinsatz, kann sie die Auslastung des Personals umfassend dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.	115
<b>Digitalisierung</b>					
F6	Die Stadt Löhne nutzt die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses noch nicht vollumfänglich.	115	E6	Die Stadt Löhne sollte alsbald dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und bearbeiten kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei durchführen und archivieren.	1168
<b>Transparenz</b>					
F7	Die Stadt Löhne hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie erhebt regelmäßig Leistungsdaten und bildet Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	116	E7	Die Stadt Löhne sollte die bestehenden Kennzahlen, und zusätzlich die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen, weiter fortschreiben. Für die Kennzahlen sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen. Der Abgleich von Soll- und Ist-Werten kann Schwachstellen aufzeigen und Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben.	118

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Löhne**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1 von 1



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

#### **Vergabewesen**

Das Vergabewesen der Stadt Löhne ist insgesamt gut organisiert. Die Aufgaben der zentralen Vergabestelle sowie der Rechnungsprüfung werden vom Kreis Herford übernommen. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. Die Vergabedienstanweisung der Stadt Löhne enthält die wesentlichen Regelungen. Sie bedarf jedoch der Überarbeitung. Zudem sollte Löhne Ergänzungen an der Vergabedienstanweisung vornehmen.

Zur Korruptionsprävention hat die Stadt Löhne Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in einem Handbuch festgelegt. Sämtliche Arbeitsplätze sind auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Ein Gefährdungsatlas ist erstellt. Diesen sollte die Stadt Löhne fortlaufend aktuell halten. Regelungen zum Sponsoring hat die Löhne ebenfalls im Handbuch Korruptionsprävention getroffen. Diese sollte sie noch ergänzen bzw. konkretisieren. Die gesetzlich vorgeschriebenen Auskünfte über Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Mandatsträger sowie die Anzeige von Nebentätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG<sup>10</sup> sind in Löhne auf der städtischen Internetseite veröffentlicht.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling hat die Stadt Löhne nicht eingerichtet. Auch ein systematisches Auswerten der Nachträge findet bislang nicht statt. Die Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten sind in Löhne höher als in vielen Vergleichskommunen. Um Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen zu bekommen, sollte die Stadt Löhne ihre Nachträge künftig systematisch auswerten. Bei der Betrachtung einzelner schlussgerechneter Maßnahmen und deren Nachträge wird das Verbesserungspotenzial beim Nachtragswesen und beim Bauinvestitionscontrolling deutlich.

<sup>10</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG)

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### → **Feststellung**

Die Stadt Löhne nutzt die zentrale Vergabestelle des Kreises Herford. Die Vergabedienstansweisung enthält die wesentlichen Regelungen, erfordert aber eine Aktualisierung.

#### → **Feststellung**

Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Vergabedienstansweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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

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

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

*Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der*

*Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.*

*Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.*

Ausschreibungen der **Stadt Löhne** werden seit dem 01. Dezember 2016 von der Zentralen Vergabestelle des Kreises Herford durchgeführt. Zuvor nahm die Zentrale Submissionsstelle der Stadt Löhne die Aufgaben der zentralen Vergabestelle wahr.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Löhne eine Dienstanweisung erlassen. Die Dienstanweisung gilt für alle Dienststellen der Stadtverwaltung. Sie gilt außerdem für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Eigenbetriebe der Stadt Löhne. Damit gewährleistet die Stadt Löhne, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden.

Die Dienstanweisung wurde zuletzt am 14. November 2016 aktualisiert. Regelungen zu den Wertgrenzen und der Wahl der Verfahrensart sind in einer gesonderten Anlage zur Dienstanweisung aufgeführt. Diese wird regelmäßig aktualisiert, zuletzt am 13. November 2019. Das komplexe Vergaberecht erfährt fortwährend umfassende Änderungen. Infolgedessen sind beide Regelungen nicht mehr aktuell.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte ihre Dienstanweisung und deren Anlagen regelmäßig an die aktuellen Regelungen anpassen.

Die Kommunalen Vergabegrundsätze<sup>11</sup> des Landes Nordrhein-Westfalen erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert. Demgemäß sind für die Stadt Löhne und deren Eigenbetriebe erhöhte Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und freihändige Vergaben/Verhandlungsvergaben geregelt.

Die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vergaberechtsvorschriften sind in der Dienstanweisung benannt. Weiterhin enthält die Dienstanweisung klare Regelungen zu den Zuständigkeiten des Fachamtes als Bedarfsstelle und der Vergabestelle. Im Wesentlichen ist das Fachamt für die Bedarfsfeststellung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Schätzung des Auftragswertes, Bereitstellung der Haushaltsmittel, Anfertigung der Leistungsbeschreibung, Erstellung der Vertragsunterlagen und die Auftragsvergabe zuständig. Die Vergabeverfahrensabwicklung wurde von der Stadt Löhne abhängig von der Verfahrensart und vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Das Fachamt ist für Freihändige Vergaben und Verhandlungsvergaben unter 15.000 Euro netto zuständig.

<sup>11</sup> Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze - Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBI. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168)), geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020 (MBI. NRW. S.325)

Alle Vergabeverfahren über 15.000 Euro netto sind über die Zentrale Vergabestelle des Kreises Herford durchzuführen. Bei Aufträgen an freiberuflich Tätige erhöht sich diese Wertgrenze auf 50.000 Euro. Bei Fördermaßnahmen sinkt die Wertgrenze auf 10.000 Euro und bei den „sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen“ auf 5.000 Euro. Ist die Zentrale Vergabestelle zuständig, prüft sie die vorgeschlagene Wahl der Vergabeart und ist für die Festlegung der aufzufordernden Bieter verantwortlich. Sämtliche Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt ebenfalls durch bzw. über die Zentrale Vergabestelle. Des Weiteren führt sie die Ausschreibung inklusive Erstellung der Vergabeunterlagen, Submission und rechnerischer Prüfung durch. Auch die Meldungen über Vergabeausschlüsse und Verfehlungen nach § 5 KorruptionsbG NRW führt die Zentrale Vergabestelle durch. So kann die Stadt gewährleisten, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden. Außerdem erreicht sie damit mehr Rechtssicherheit bei Vergabeverfahren und die Korruptionsgefahr wird minimiert.

Die Vergabedienstanweisung führt außerdem Regelungen zur Bekanntmachung und zur Form der Ausschreibungsunterlagen auf. Bekanntmachungen erfolgen regelmäßig auf dem Vergabeportal Ostwestfalen. Auf der Internetseite der Stadt Löhne und des Kreises Herford ist zusätzlich ein Zugang zu den Bekanntmachungen hinterlegt. Die Vergabeverfahren, die von der Zentralen Vergabestelle durchgeführt werden, können durchgehend elektronisch über das Vergabeportal abgewickelt werden. Die Nutzung des Vergabeportals ermöglicht eine effiziente und schnelle Abwicklung der Vergabeverfahren.

Die Dienstanweisung enthält überdies Vorgaben zur Öffnung der Angebote sowie zur Dokumentation des Vergabeverfahrens. Regelungen zum Verfahren bei Auftragserweiterungen und zu Nachtragsaufträgen sind in der Dienstanweisung nicht enthalten. Darauf geht die gpaNRW im Kapitel „Nachtragswesen“ näher ein.

In der Stadt Löhne übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Herford die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung (RPA). Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Löhne vom 01. Januar 2016 geregelt. In Löhne ist die Rechnungsprüfung für die Anfrage nach § 8 KorruptionsbG NRW verantwortlich. Näheres hierzu findet sich im Kapitel „Allgemeine Korruptionsprävention“.

Die Vergabedienstanweisung regelt, dass das RPA bei Vergaben einzubinden ist. Und zwar bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, die einen Auftragswert von 5.000 Euro überschreiten. Bei Bauaufträgen erhöht sich der maßgebliche Auftragswert auf 10.000 Euro. Und bei Aufträgen an Architekten und Ingenieure erhöht sich diese Wertgrenze auf 50.000 Euro. Außerdem sind Abweichungen zu den in der Dienstanweisung geregelten Vergabeverfahren mit dem RPA abzustimmen. Die Zustimmung des RPA ist vor der Ausschreibung, spätestens jedoch vor der Auftragsvergabe, einzuholen. Gemäß der Vergabedienstanweisung sind dem RPA die Eröffnungstermine rechtzeitig mitzuteilen. Zudem ist geregelt, dass das RPA berechtigt ist, an Submissionen teilzunehmen. Gleichlautende Vorgaben zu Abnahmetermeninen enthält die Dienstanweisung nicht.

Ebenso enthält die Dienstanweisung keine Regelungen zur Einbindung des RPA bezüglich der Prüfung der Schlussrechnung. In Löhne werden die schlussgerechneten Maßnahmen dem RPA zur Prüfung vorgelegt. Um wirksam einen Vorbehalt gegen die Schlussrechnung oder Einwendungen gegen die Prüfbarkeit zu erheben, sind gem. § 16 Abs. 3 Nr. 1 und 5 VOB/B Fristen einzuhalten. Ein Vorbehalt hat binnen 28 Tagen zu erfolgen und Einwendungen sind innerhalb von

30 Tagen nach Zugang der Schlussrechnung vorzubringen. In Löhne werden dem RPA die Schlussrechnungen häufig erst nach Ablauf der vorgenannten Fristen vorgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bei Abnahmetermi-  
nen und bezüglich der Prüfung der Schlussrechnungen in die Vergabedienstanweisung  
aufnehmen.

Die Rechnungsprüfungsordnung regelt, dass Zahlungsvorgänge vor der Leistung der Auszah-  
lung vom RPA zu prüfen sind. Die Rechnungsprüfung hat hierzu festgelegt, dass die Schluss-  
rechnungen zu Baumaßnahmen zu den zu prüfenden Zahlungsvorgängen zu zählen sind. Die  
sogenannte Visakontrolle gewährleistet, dass die in Rechnung gestellten Beträge sachlich und  
rechnerisch sowie in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht richtig sind. Die Stadt Löhne be-  
absichtigt die Visakontrolle in den elektronischen Rechnungsworkflow zu integrieren. Es ist vor-  
gesehen, die Auszahlung der Rechnungsbeträge zu besonderen Verfahren von der Freigabe  
durch das RPA abhängig zu machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte die Integration der Visakontrolle in die digitale Rechnungsbearbeitung  
zeitnah regeln und einrichten.

Die Zentrale Vergabestelle des Kreises Herford nutzt ein Vergabeportal und setzt ein Vergabe-  
management-System ein. Die gewählte Software ist gut geeignet, die Zentrale Vergabestelle  
bei der eVergabe zu unterstützen. Das Vergaberecht wird mit der Software unmittelbar in die  
Arbeitsabläufe integriert. Dies betrifft sowohl die EU-weiten wie auch die nationalen Vergabe-  
verfahren. Ebenso wird die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entschei-  
dungen erleichtert.

Darüber hinaus bietet das Vergabemanagement-System weitere Funktionalitäten, wie

- das Führen einer elektronischen Vergabeakte,
- die zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung,
- eine Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der  
Verfahrensart,
- die Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, um Vergaben zu veröffentlichen,
- eine Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) sowie
- die Verwaltung von Nachträgen.

Die Stadt Löhne setzt bislang kein Vergabemanagementsystem ein. Die „Vergabeakte“ zu den  
Verfahrensschritten, die vom Fachamt durchgeführt werden, wird in Papierform und in Teilen

digital geführt. Somit steht den Fachämtern für die Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsprüfung, Schätzung des Auftragswertes, Auftragsvergabe sowie für die Abwicklung von Auftragsänderungen und Nachträgen keine unterstützende Software zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte den Einsatz einer Vergabemanagement-Software prüfen. Damit wird eine durchgehende Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erreicht.

Die Auftragserteilung und die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen ist Aufgabe des zuständigen Fachamtes. Dazu gehört auch die Abnahme der Leistung und die Dokumentation von Mängelbeseitigungen. Mit der Abnahme einer Leistung bestätigt der Auftraggeber die vertragsgemäße Erfüllung. Die Fachämter der Stadt Löhne nutzen Abnahmeprotokolle. Darin werden Mängel schriftlich festgehalten. Die Mängelbeseitigung wird ebenfalls in den Fachbereichen dokumentiert. Weiterhin beginnt mit der formalen Abnahme die Gewährleistungsfrist und sollte daher dokumentiert werden.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Löhne gut erfüllt. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

*Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

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

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

Für die Aufklärung, Information und Prävention ist in Löhne die Rechnungsprüfung zuständig. Die Stadt Löhne hat in ihrem „Handbuch Korruptionsprävention“ vom 19. Februar 2015 Regelungen getroffen und zusätzliche Informationen in Form von Gesetzesauszügen und Ausführungshinweisen bereitgestellt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ihre Kenntnisnahme einmalig durch Unterschrift quittiert. Neuen Beschäftigten wird das „Handbuch Korruptionsprävention“ zur Kenntnisnahme überreicht. Eine stetige Sensibilisierung für das Thema „Korruption“ wird über eine regelmäßige Behandlung der Thematik in Dienstbesprechungen erreicht. In Verdachtsfällen wird das RPA unverzüglich informiert.

Zur Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete hat die Stadt Löhne in allen Verwaltungsbereichen eine Gefährdungsanalyse durchgeführt. Bei einer Befragung hatten die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe einer Selbsteinschätzung und von Vorschlägen einzubringen. So wurden neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt und den Bediensteten wurde das Gefühl vermittelt, sich aktiv einbringen zu können. Dadurch wurde ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden.

Die Ergebnisse der Gefährdungsanalyse wurden in einen Gefährdungsatlas aufgenommen. Dieser zeigt den Grad der Korruptionsgefährdung je Arbeitsplatz und die ggf. bestehenden Gegenmaßnahmen auf. Eine regelmäßige Überarbeitung des Gefährdungsatlas führt die Stadt Löhne nicht durch.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte in regelmäßigen Abständen eine Gefährdungsanalyse durchführen und den Gefährdungsatlas aktualisieren.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen sind in dem „Handbuch Korruptionsprävention“ enthalten. Demnach dürfen die Beschäftigten keine Geldgeschenke annehmen. Sachgeschenke und Gutscheine bis zu einem Warenwert von 25 Euro sowie die angemessene Bewirtung im Rahmen eines dienstlichen Geschäftes sind erlaubt.

Das KorruptionsbG enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden bei der Stadt Löhne vom Rechnungsprüfungsamt gestellt.

Gemäß § 16 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 17 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch die Stadt Löhne auf deren Internetseite. Diese Angaben werden jährlich aktualisiert.

- Die gpaNRW begrüßt die Praxis der Stadt Löhne, die Veröffentlichungen nach §§ 16 und 17 KorruptionsbG auf deren Internetseite zu veröffentlichen. Die Informationen stehen damit jedem Interessierten jederzeit und leicht zugänglich zur Verfügung.

## 5.4 Sponsoring

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

### → **Feststellung**

Die Stadt Löhne hat allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkretere Vorgaben verbessert werden.

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

Die **Stadt Löhne** hat in ihrem „Handbuch Korruptionsprävention“ Grundsätze festgelegt, die beim Sponsoring zu beachten sind. So ist in Löhne Transparenz im gesamten Verfahren bis hin zur Mittelverwendung und zur Darstellung von Gegenleistungen zu gewährleisten. Bei der Einwerbung von Sponsoringmitteln ist öffentlich vorzugehen. Zudem ist jede Vereinbarung über eine Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag festzuhalten.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Löhne die bestehenden Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen mindestens um folgende Punkte ergänzen:

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

Durchgängige Transparenz im gesamten Verfahren umfasst auch, Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten bezüglich des Abschlusses eines Sponsoringvertrages klar zu regeln. Abhängig von der Höhe der Sponsoringleistungen ist es außerdem zweckmäßig, die Zuständigkeit für die Genehmigung von Sponsoringverträgen zu differenzieren (Dezernatsleitung, Fachausschuss, Rat).

Eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so sollte der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel mit einer Folgekostenregelung enthalten.

Zum Schutz der Wirtschaftlichkeit der Kommune ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Kann die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Des Weiteren stellt die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache ein Haftungsrisiko und somit ein wirtschaftliches Wagnis für die Kommune dar. Auch aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, können sich besondere Gefahren im Bereich der Haftung ergeben. Deshalb sollte die Sponsoringvereinbarung auch den Ausschluss von Ersatzansprüchen des Sponsors und Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors berücksichtigen.

Die Einbindung der Fachbereiche Finanzen und Steuern gewährleistet eine haushaltsmäßige Bewertung der Sponsoringleistung. Auch die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages wird durch deren Einbindung sichergestellt. Die Realisierung von Sponsoringaktivitäten sollte daher unter frühzeitiger Beteiligung bzw. Abstimmung mit diesen Fachbereichen erfolgen.

Zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung empfehlen wir, einen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen zu veröffentlichen. Dieser Bericht sollte Folgendes enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen bei den jeweiligen Haushaltsstellen,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistung,
- personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Bisher hat die Stadt Löhne keine schriftlichen Verträge zu Sponsoringleistungen getroffen. Dennoch ist Sponsoring in Löhne ein relevantes Thema. So sind beispielsweise auf den Internetseiten von Schulen der Stadt Löhne diverse Sponsoringaktivitäten publiziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring ergänzen und durchgängig anwenden.

## 5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

### → **Feststellung**

Die Stadt Löhne betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Damit fehlt ihr eine zentrale Steuerung und Bewertung von Baumaßnahmen.

*Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.*

*Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.*

Im Zeitraum 2020 bis 2023 plant die Stadt Löhne investive Baumaßnahmen in Höhe von rund 19 Mio. Euro. Das sind 72 Prozent der gesamten investiven Auszahlungen in diesem Zeitraum.

Löhne gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Baumaßnahmen der Stadt erforderlich. Die mittleren kreisangehörigen Kommunen sollten jedoch für finanziell größere, komplexere oder aus anderen Gründen bedeutende Maßnahmen ein koordiniertes BIC vorsehen. Dafür sollte sie Regelungen treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Durch ein geordnetes Verfahren zur Durchführung des Planungs- und Bauprozesses mit Einbeziehung der zugrundeliegenden Kosteninformationen werden Herstellungsprozesse transparent und steuerbar.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten sowie
- die Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen.

Die Rahmenbedingungen zu den Aufgaben und Zuständigkeiten sollten in einer Dienstanweisung festgelegt werden. Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden. Auch eine Projektsteuerung durch einen externen Projektmanager ist geeignet.

Die Dienstanweisung sollte zudem Regelungen zu den Begriffsbestimmungen, zur Definition der Ziele und zu den erforderlichen Kompetenzen enthalten sowie eine detaillierte Beschreibung der definierten Projektphasen aufführen. Auch sollten regelmäßige Berichtspflichten zum Verlauf der Projektabwicklung darin geregelt werden. Des Weiteren können darin besondere Regelungen, beispielsweise zu Wertgrenzen, ab denen BIC zwingend einzusetzen ist, getroffen werden. Die Stadt Löhne hat bisher keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein BIC getroffen.

In der Stadt Löhne erfolgt bei der Planung jeder Baumaßnahme eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird von der Verwaltungsführung bzw. den politischen Gremien getroffen. Die Projektsteuerung, die Dokumentation der Baumaßnahme sowie das abschließende Berichtswesen werden im jeweiligen Fachamt vorgenommen. Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings sind in Löhne vor allem auf der Ebene der ausführenden Fachämter zu finden. Im engeren Sinne beschränkt sich dies jedoch auf das Baukostencontrolling. Eine zentrale Steuerung und Bewertung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, erfolgt in der Stadt Löhne nicht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung festschreiben.

## 5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

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

## 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

### → Feststellung

Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Löhne höher als in vielen Vergleichskommunen.

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

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

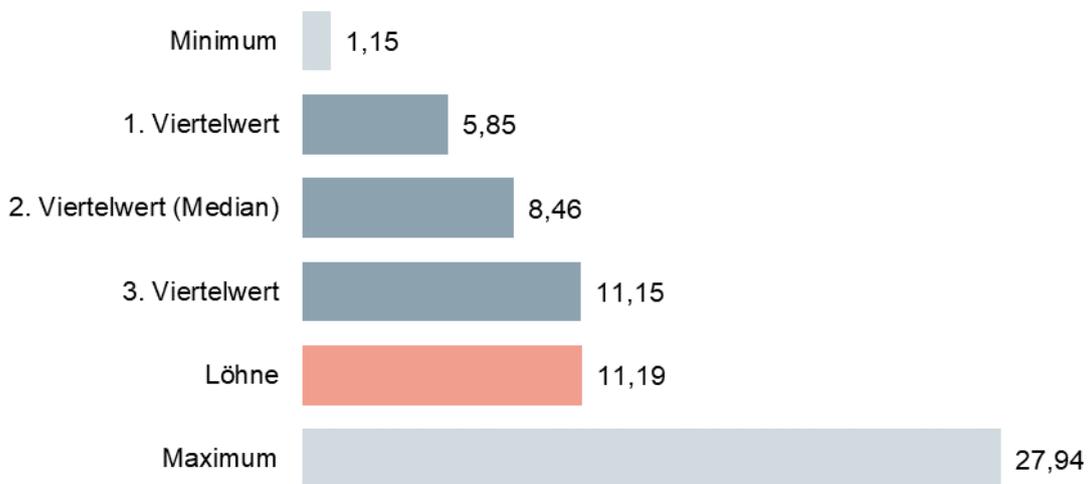
Die **Stadt Löhne** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 19 schlussgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.128.364	
Abrechnungssummen	3.081.667	
Summe der Unterschreitungen	225.287	7,20
Summe der Überschreitungen	178.590	5,71

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Löhne zehn schlussgerechnete Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 186.280 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Löhne damit wie folgt ein.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018**



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



Der Prozentwert der Abweichungen vom Auftragswert in 2018 ist in Löhne vergleichsweise hoch. Löhne liegt leicht über den dritten Viertelwert. Das bedeutet, dass über 75 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Wert erzielt haben. Auch der Wert für die Jahre 2017 und 2019 liegt in Löhne nahe dem dritten Viertelwert. In der Berechnung dieser Kennzahl bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Unter- bzw. Überschreitungen gab es bei der Stadt Löhne in sämtlichen 19 Fällen, die von 2017 bis 2019 schlussgerechnet wurden. Diesbezüglich ist die Verteilung auf die einzelnen Auftragsarten interessant. Einem Lieferauftrag stehen 18 Bauaufträge gegenüber. Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Die Stadt kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen.

Von den 19 im Zeitraum 2017 bis 2019 schlussgerechneten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro hat die Stadt neun mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von rund 113.000 Euro. Das sind rund 3,6 Prozent der Auftragswerte. Fünf der Maßnahmen mit Nachträgen lagen im Vergleichsjahr 2018.

Nachträge führen nicht generell zu einer Überschreitung der Auftragswerte, weil oft gleichzeitig an anderer Stellen Kosteneinsparungen entstehen. Bei vier Maßnahmen mit Nachträgen war in Löhne die Abweichung vom Auftragswert niedriger als die Summe der Nachträge.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Ein zentral organisiertes, systematisches Bauinvestitionscontrolling kann zur Reduzierung der Nachträge beitragen. Darauf geht die gpaNRW im Kapitel „Bauinvestitionscontrolling“ näher ein. Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein schriftlicher Leitfaden, der den einheitlichen Umgang und auch die Ursachenforschung von Nachträgen festlegt, leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Löhne hat lediglich für Bauaufträge Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Löhne nicht vorhanden.

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

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

In der Stadt Löhne werden Nachtragsaufträge bzw. Auftragserweiterungen von den Sachgebieten bearbeitet und vergeben. Regelungen zur Beteiligung des örtlichen RPA sind weder in der Vergabedienstanweisung noch im „Handbuch Korruptionsprävention“ aufgeführt. Die Nachträge werden der örtlichen Rechnungsprüfung jedoch regelmäßig angezeigt und erst nach deren Freigabe vom Fachamt beauftragt.

Grundsätzlich gilt, dass bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden muss. Aus Sicht der gpaNRW sollte daher die zentrale Vergabestelle bei der Nachtragsbearbeitung eingebunden werden.

Die Vergabedienstanweisung der Stadt enthält keine unmittelbaren Regelungen zu Nachtragsbeauftragungen. Ziffer 2.1.1 der Vergabedienstanweisung der Stadt Löhne bestimmt jedoch die Anwendung des Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB). Im VHB sind im Teil 5 Richtlinien zum Nachtragsmanagement enthalten. Diese Richtlinien umfassen u. a. einen

- Leitfaden zur Berechnung der Vergütung bei Nachträgen,
- Berechnungsbeispiele zu Zuschlägen, Mengen- und Leistungsänderungen sowie
- Vordrucke für den Prüfungsvermerk und der Nachtragsvereinbarung.

Mit der Anordnung unter Ziffer 2.1.1 der Vergabedienstanweisung, dass das VHB anzuwenden ist, ergeben sich verbindliche Vorgaben zur Abwicklung von Nachträgen zu Bauaufträgen. Durch die Anwendung der Richtlinien zum Nachtragsmanagement des VHB wird eine umfassende Dokumentation der Nachtragsbearbeitung sichergestellt. Diese Regelungen werden in Löhne allerdings nicht konsequent umgesetzt. Im Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung sind die Verfahren „Sanierung der Außensportanlage an der Bertolt-Brecht-Gesamtschule“, „Gesamtsanierung des städtischen Gymnasiums Löhne, Schadstoffsanierung“ und „Neubau des Regenwasserkanals im Frieweg“ Beispiele dafür.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte eindeutige Regelungen, wie mit Auftragsänderungen und Nachträgen zu verfahren ist, für sämtliche Auftragsarten in die Vergabedienstanweisung aufnehmen und anwenden. Zudem sollte Löhne die Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen regeln.

Eine systematische Nachbetrachtung des Nachtragswesens erfolgt nicht. Da es auch keine zentrale Stelle für das Bauinvestitionscontrolling gibt, beschränkt sich die Steuerung und Überwachung der Nachträge auf das Baukostencontrolling der jeweiligen Maßnahme. Soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, ist das ausführende Fachamt für die Umsetzung der Planung, die Überwachung der Baumaßnahme zuständig. Bei Bedarf werden durch das verantwortliche Fachamt übergeordnete Stellen beteiligt und politische Beschlüsse vorbereitet und eingeholt.

Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Löhne sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

## 5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Vergabewesen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>					
F1	Die Stadt Löhne nutzt die zentrale Vergabestelle des Kreises Herford. Die Vergabedienstanweisung enthält die wesentlichen Regelungen, erfordert aber eine Aktualisierung.	124	E1	Die Stadt Löhne sollte ihre Dienstanweisung und deren Anlagen regelmäßig an die aktuellen Regelungen anpassen.	125
F2	Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind in der Vergabedienstanweisung und in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	124	E2.1	Die Stadt Löhne sollte Regelungen zur Einbindung der Rechnungsprüfung bei Abnahmetermenin und der Prüfung der Schlussrechnungen in die Vergabedienstanweisung aufnehmen.	127
			E2.2	Die Stadt Löhne sollte die Integration der Visakontrolle in die digitale Rechnungsbearbeitung zeitnah regeln und einrichten.	127
			E2.3	Die Stadt sollte den Einsatz einer Vergabemanagement-Software prüfen. Damit wird eine durchgehende Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erreicht.	128
F3	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Löhne gut erfüllt. Die gpaNRW sieht nur geringe Optimierungsmöglichkeiten.	128	E3	Die Stadt Löhne sollte in regelmäßigen Abständen eine Gefährdungsanalyse durchführen und den Gefährdungsatlas aktualisieren.	129
<b>Sponsoring</b>					
F4	Die Stadt Löhne hat allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese könnten durch konkretere Vorgaben verbessert werden.	130	E4	Die Stadt Löhne sollte die bestehenden Regelungen zum Sponsoring ergänzen und durchgängig anwenden.	131
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F5	Die Stadt Löhne betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Damit fehlt ihr eine zentrale Steuerung und Bewertung von Baumaßnahmen.	132	E5	Die Stadt Löhne sollte komplexe Investitionsmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Projektes zentral steuern, überwachen und dokumentieren. Entsprechende Regelungen und Kriterien zum Bauinvestitionscontrolling sollte sie in einer Dienstanweisung fest-schreiben.	133

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Nachtragswesen</b>					
F6	Die Abweichungen der Abrechnungssummen von den Auftragswerten sind in der Stadt Löhne höher als in vielen Vergleichskommunen.	134	E6	Die Stadt Löhne sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	136
F7	Die Stadt Löhne hat lediglich für Bauaufträge Regelungen zum Nachtragswesen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Ein zentrales Nachtragsmanagement ist in Löhne nicht vorhanden.	136	E7.1	Die Stadt Löhne sollte eindeutige Regelungen zu Auftragsänderungen und Nachträgen für sämtliche Auftragsarten in die Vergabedienstanweisung aufnehmen und anwenden. Zudem sollte Löhne die Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen regeln.	137
			E7.2	Die Stadt Löhne sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	137
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F8	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Löhne zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.		E8	Die Stadt Löhne sollte in ihrem Vergabevermerk die einzelnen Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen dokumentieren. Dazu gehört auch die Auswahl der Bieter und Interessenten, das Ex-Ante-Verfahren, die Auswahl der Bieter und Interessenten sowie das Ex-Post-Verfahren .	
F9	Die Stadt Löhne hat für die Vergabe der Sanierungsleistungen zur Außen-sportanlage der Bertolt-Brecht-Gesamtschule eine unzulässige Vergabeart gewählt.		E9	Die Stadt Löhne sollte für Vergabeverfahren, die sie gemäß den Regelungen zur Beschränkten Ausschreibung durchführt, die entsprechende Vergabeart wählen. So kann sie die Vorzüge der Beschränkten Ausschreibung nutzen und das Vergabeverfahren optimieren.	
F10	Die Stadt Löhne hat Leistungen, die nicht zur Erfüllung des Vertragszwecks des Hauptauftrages erforderlich waren, über einen Nachtrag beauftragt. Das durchzuführende Vergabeverfahren ist in diesem Fall unterblieben.		E10.1	Die Stadt Löhne sollte eindeutige Regelungen zum Nachtragswesen festlegen. Damit wird eine einheitliche Bearbeitung und Dokumentation sichergestellt und eine höhere Rechtssicherheit erreicht. Gleichzeitig dienen die Regelungen der Korruptionsprävention, da die Entscheidungen besser nachprüfbar sind.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E10.2	Die Stadt Löhne sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen.	

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

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

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