

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Lübbecke im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Lübbecke	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lübbecke	21
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	23
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	26
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	28
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	61

1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Beteiligungen	79
2.1	Managementübersicht	79
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	80
2.3	Beteiligungsportfolio	81
2.3.1	Beteiligungsstruktur	81
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	83
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	84
2.4	Beteiligungsmanagement	87
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	87
2.4.2	Berichtswesen	88
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	90
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	92
3.	Bauaufsicht	93
3.1	Managementübersicht	93
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	94
3.3	Baugenehmigung	94
3.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	95
3.3.2	Rechtmäßigkeit	97
3.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	99
3.3.4	Geschäftsprozesse	100
3.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	101
3.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	103
3.3.7	Personaleinsatz	106
3.3.8	Digitalisierung	108
3.3.9	Transparenz	110
3.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	112
4.	Vergabewesen	115
4.1	Managementübersicht	115
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	116
4.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	117
4.3.1	Organisation des Vergabewesens	117
4.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	120
4.4	Sponsoring	122
4.5	Bauinvestitionscontrolling	123
4.6	Nachtragswesen	126
4.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	126
4.6.2	Organisation des Nachtragswesens	130
4.7	Maßnahmenbetrachtung	132

4.7.1	Neubau eines Feuerwehrgerätehauses West in Blasheim, Dachdeckungsarbeiten	134
4.7.2	Neubau eines Feuerwehrgerätehauses West in Blasheim, Elektroarbeiten	135
4.7.3	Parkpalette Weingarten, Beschichtungsarbeiten	137
4.7.4	Kanalerneuerung Hubertusweg	138
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	139
5.	Friedhofswesen	141
5.1	Managementübersicht	141
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	142
5.3	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	142
5.4	Steuerung und Organisation	144
5.4.1	Strukturen und Prozesse	144
5.4.2	Strategische und operative Ausrichtung	144
5.4.3	Datenlage/ IT	146
5.4.4	Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	146
5.5	Gebühren	147
5.5.1	Grabnutzungsgebühren	148
5.5.2	Nutzungsgebühren für Trauerhallen	149
5.6	Flächenmanagement	151
5.6.1	Ausgangslage	151
5.6.2	Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation	153
5.6.3	Entwicklung künftiger Flächenbedarf	154
5.7	Grünpflege	155
5.7.1	Ausgangslage	155
5.7.2	Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	156
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	158
6.	Verkehrsflächen	159
6.1	Managementübersicht	159
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	160
6.3	Steuerung	161
6.3.1	Datenlage	161
6.3.2	Straßendatenbank	162
6.3.3	Kostenrechnung	162
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	163
6.4	Prozessbetrachtung	163
6.4.1	Aufbruchmanagement	163
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	168
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	170
6.5.1	Strukturen	170
6.5.2	Bilanzkennzahlen	171
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	172

6.6.1	Alter und Zustand	173
6.6.2	Unterhaltung	177
6.6.3	Reinvestitionen	178
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	180
7.	gpa-Kennzahlenset	181
7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	181
7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	181
7.3	gpa-Kennzahlenset	183
	Kontakt	190

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke 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 Bauaufsichten und Vergabestellen. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltsituation** der Stadt Lübbecke ist gut. Die Stadt ist haushaltsrechtlich vollumfänglich handlungsfähig. Seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) konnte der Haushaltsausgleich bei Bedarf durch Mittel der Ausgleichsrücklage erreicht werden. Die Jahresergebnisse schwanken zwar. Nach Einbrüchen in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 werden ab 2016 Überschüsse ausgewiesen. Die Jahresergebnisse hängen im Wesentlichen vom Verlauf der Gewerbesteuererträge und der konjunkturabhängigen Steuerbeteiligungen ab. Seit 2018 gehört Lübbecke zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner.

Die strukturelle Haushaltssituation der Stadt ist auch 2019 ausgeglichen. Die Haushaltsplanung ist im Vergleich dazu vorsichtig. Der Haushalt 2021 sieht Fehlbeträge für 2022 und 2023 vor. Die Planung ist weitgehend plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Die Steigerungsraten der Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungen wirken zudem optimistisch und bergen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Bislang hat die Corona-Pandemie den Haushalt der Stadt Lübbecke nicht wesentlich belastet. Dies ist allerdings nachlaufenden, konjunkturellen Effekten geschuldet, die die Stadt ab 2022 so nicht mehr erwartet.

Die Eigenkapitalausstattung ist im Kernhaushalt und auf Konzernebene gut. Die Stadt kann sich mit einer Eigenkapitalquote 1 im Jahr 2019 interkommunal überdurchschnittlich positionieren. Dies liegt zum Teil an der im Kernhaushalt geführten Abwasserbeseitigung und der unterdurchschnittlichen Verschuldung der Stadt Lübbecke. Von der nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotenen Überschuldung ist die Stadt Lübbecke derzeit weit entfernt.

Die Stadt Lübbecke gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten und -schulden. Die Selbstfinanzierungskraft ist aktuell gegeben. Auf Konzernebene sind die Gesamtverbindlichkeiten aufgrund investiver Kreditaufnahmen insgesamt zwar gestiegen, fallen aber trotzdem vergleichsweise gering aus. Trotz umfangreicher Baumaßnahmen und weiterer Investitionen plant die Stadt bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums aktuell keine Kreditaufnahmen ein.

Die Auswertung der Altersstruktur des Anlagevermögens deutet teilweise auf Reinvestitionsbedarfe hin. Insgesamt hat die Stadt Lübbecke allerdings seit 2013 in ihre Gebäude in beträchtlichem Umfang investiert und konnte deren Wert nicht nur erhalten, sondern steigern. Die geplanten umfangreichen Investitionen werden einem weiteren Vermögensverzehr entgegenwirken. Das Infrastrukturvermögen (Straßen und Wege sowie Abwasserbeseitigungsanlagen) hat sich hingegen deutlich reduziert.

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 67,5 Prozent der **Verkehrsflächen** deutet auf entsprechende Investitions- sowie Sanierungsbedarfe hin. Die Stadt Lübbecke strebt den langfristigen Erhalt ihres Infrastrukturvermögens an. Hierzu priorisiert die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen auf der Basis der Zustandserfassungen und der verkehrlichen Bedeutung. Die gute Datenlage und die regelmäßigen Zustandserfassungen bilden die Basis für die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen bei der Stadt Lübbecke. Die Informationen aus den Zustandserfassungen verwendet die Stadt für die Inventur und die damit verbundenen Wertanpassungen. Eine Kostenrechnung im Bauhof vervollständigt die Datenlage, sodass die Stadt auch die Kosten für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen beziffern kann.

Auch das Aufbruchmanagement der Stadt Lübbecke ist gut aufgestellt. Durch die frühzeitige Koordination der Baumaßnahmen mit den Versorgungsunternehmen kann die Stadt Synergien zwischen den Aufbrüchen und den Erhaltungsmaßnahmen nutzen. Die turnusmäßigen Streckenkontrollen sind über die Aufbrüche informiert, sodass Veränderungen direkt erkannt und zugeordnet werden können.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächen-Vermögens bei der Stadt Lübbecke ist unausgeglichen. Die Ergebnisse der letzten Zustandserfassung zeigen bei den Verkehrsflächen eine Tendenz zur den schlechten Zustandsklassen. Leichte Verbesserungen sind jedoch gegenüber der vorherigen Zustandserfassung erkennbar. Die Wirtschaftswege der Stadt Lübbecke sind nahezu abgeschrieben und weisen nur noch eine bilanzielle Restnutzungsdauer von sechs Jahren auf. Der Zustand der Wirtschaftswege ist deutlich schlechter, als bei den Straßen.

Die Stadt Lübbecke setzt für die Unterhaltung ihrer Straßen nur rund 48,5 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ein. Die Ergebnisse der Zustandserfassung zeigen, dass die Stadt Lübbecke den finanziellen Einsatz für die Erhaltung ihrer Straßen erhöhen muss.

Die Reinvestition erreichen den Werteerhalt nicht. In 2018 beträgt die Reinvestitionsquote 55 Prozent. Die Konsequenz der zurückhaltenden Reinvestitionstätigkeit ist ein fortschreitender Werteverzehr seit der Eröffnungsbilanz. Die Stadt plant im aktuell beschlossenen mittelfristigen Straßenbauprogramm Aus- oder Umbaumaßnahmen. Mit dem Straßenbauprogramm schafft die Stadt die Voraussetzungen für die aktuellen Förderungen von beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert.

Die Stadt Lübbecke ist in 2018 an 14 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen. Auf vier der **Beteiligungen** übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus, auf drei Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss. Insgesamt lässt sich daraus eine mittlere Komplexität der Beteiligungsstruktur ableiten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist hoch. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass im Vergleich zur Stadt hohe Verbindlichkeiten gehalten werden und die Beteiligungen Erträge in erheblicher Höhe erzielen. Auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind durch die vorgenannten Beteiligungen geprägt. Insgesamt sind die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt als mittel einzustufen. Daraus ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Lübbecke in Teilen.

Die grundlegenden Unternehmensdaten sollten zukünftig für sämtliche Beteiligungen zentral im Beteiligungsmanagement geführt werden. Darüber hinaus sollte die Stadt anstreben, neben den Jahresabschlüssen und Wirtschaftsplänen möglichst auch die grundlegenden Unternehmensdaten digital vorzuhalten.

Die Stadt Lübbecke sollte die Beteiligungsberichte 2017 bis 2019 schnellstmöglich dem Rat vorlegen. Für die Folgejahre empfiehlt die gpaNRW die Beteiligungsberichte bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.

Um eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat zu ermöglichen, sollte das Beteiligungsmanagement den Rat unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen informieren.

Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien der Beteiligungen aktiv unterstützen.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen. Die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der Stadt Lübbecke unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Die internen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sind insgesamt effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht aber Verbesserungspotential. Bei den einfachen Baugenehmigungsverfahren ist organisatorisch bislang kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen. Die Stadt sollte hier verbindliche Regelungen treffen und eine Mitzeichnung der Genehmigungen vorsehen. Zudem sollte die Stadt Lübbecke in den Baugenehmigungsverfahren bereits bei der Nachforderung von Unterlagen eine Gebühr erheben. Darüber hinaus sollte die Stadt die wesentlichen Kriterien für ihre Ermessensentscheidungen schriftlich fixieren.

Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren in 2018 sind vergleichsweise kurz. Seit 2019 stehen der Stadt keine Daten zu den Laufzeiten mehr zur Verfügung. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung. Mit dem Umstieg auf eine andere Fachsoftware sollte sie die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren wieder erfassen und künftig evaluieren.

Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise viele Bauanträge. Gegenüber 2018 ist dieser Wert deutlich gesunken. Gleichzeitig hat sich der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren verdoppelt, ist aber immer noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Stadt Lübbecke sollte die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen bei den unerledigten Bauanträgen analysieren.

Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt noch maßgeblich in Papierform. Die Stadt sollte die Digitalisierung ihrer Bearbeitungsprozesse weiter vorantreiben und mittelfristig im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln können.

Das **Vergabewesen** der Stadt Lübbecke ist dezentral organisiert. Die Fachabteilungen sind als Vergabestellen für die Vergabeverfahren verantwortlich. Die Durchführung der Ausschreibungsverfahren ist auf die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke übertragen. Die Prüfung der Vergabeverfahren übernimmt die Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke. Die organisatorischen Regelungen sind grundsätzlich geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die Stadt Lübbecke hat zum 02. Juli 2021 eine neue Vergabedienst-Anweisung erlassen. Die zentrale Submissionsstelle ist demnach bereits bei Auftragswerten ab 10.000 Euro einzubinden. Das bewertet die gpaNRW positiv. Wir empfehlen dennoch, das Vergabewesen der Stadt noch stärker zu zentralisieren. Das steigert die Rechtssicherheit und dient der Korruptionsprävention. Darüber hinaus könnten so auch Aufgaben zum Nachtragsmanagement und Bauinvestitionscontrolling an zentraler Stelle gebündelt werden.

Die von der Stadt Lübbecke getroffenen organisatorischen Regelungen sind grundsätzlich geeignet, Nachtragsaufträge rechtssicher zu bearbeiten. In der Praxis beteiligen die Fachämter die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen aber nicht immer oder dokumentieren diese Beteiligung nicht. Die Stadt wertet Auftragsänderungen oder -erweiterungen nicht systematisch aus. Die Abweichungen vom Auftragswert sind höher als bei den meisten anderen Kommunen.

Die Stadt Lübbecke hat die bislang lückenhaften Regelungen zum Bereich Korruptionsprävention zum 01. Mai 2021 überarbeitet. Die neue Dienst-Anweisung ist geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. Ergänzend dazu sollte die Stadt zur Identifizierung der korruptionsgefährdeten Stellen und Arbeitsvorgänge eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.

Die Stadt Lübbecke hat detaillierte Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen und die Zuständigkeiten festgelegt. Die Regelungen sind gut geeignet, den rechtssicheren Umgang mit Sponsoringleistungen zu gewährleisten. Vorgaben zur Beteiligung des Fachbereiches Finanzen fehlen allerdings bislang und sollten hinzugefügt werden.

Die Stadt Lübbecke berücksichtigt in ihren Bauprojekten einzelne Aspekte zum Bauinvestitionscontrolling. Sie hat aber noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird.

Das **Friedhofswesen** ist nicht nur in der Stadt Lübbecke einem erheblichen Veränderungsprozess ausgesetzt. Die Aufgabe Friedhofswesen ist bei der Stadt Lübbecke gut organisiert. Die

operativen Arbeiten auf den Friedhöfen sind im Zeitpunkt der Prüfung noch extern vergeben. Die Stadt Lübbecke hat einen Arbeitskreis Friedhof für grundlegende Entscheidungen gebildet.

Die Stadt Lübbecke betreibt in angemessenem Umfang Öffentlichkeitsarbeit für ihre Bestattungsleistungen.

Im Friedhofswesen erreicht Lübbecke in 2018 nicht die Kostendeckung. Seit 2017 unterschreiten die Gebührenerträge die Kosten deutlich. Es bestehen noch gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten, wie die Berücksichtigung von Unterdeckungen in den Folgejahren. Eine stärkere Berücksichtigung der grabspezifischen Vorzüge über die verwendeten Äquivalenzziffern könnte die jeweiligen wirtschaftlichen Vorteile noch stärker abbilden.

Bei der Stadt Lübbecke sind 17,6 Prozent der Gesamtfläche des Friedhofs mit Erd- und Urnengräbern und aktiven Nutzungsrecht belegt. Durch den Wandel der Bestattungskultur sind viele Erdgräber bereits ohne bestehendes Nutzungsrecht. Die Flächenauslastung wird perspektivisch geringer. Durch gezielte Vergabe der Grabstellen steuert die Stadt die Auslastung der Friedhöfe so, dass langfristig zusammenhängende Flächen entstehen, die für attraktivere Bestattungsarten umgestaltet werden können. Die Erweiterungsfläche belegt die Stadt nicht mehr.

Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind im Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die Pflege- und Entwicklungsplanung aktualisiert die Stadt in 2021 und übernimmt die Pflege mit eigenem Personal.

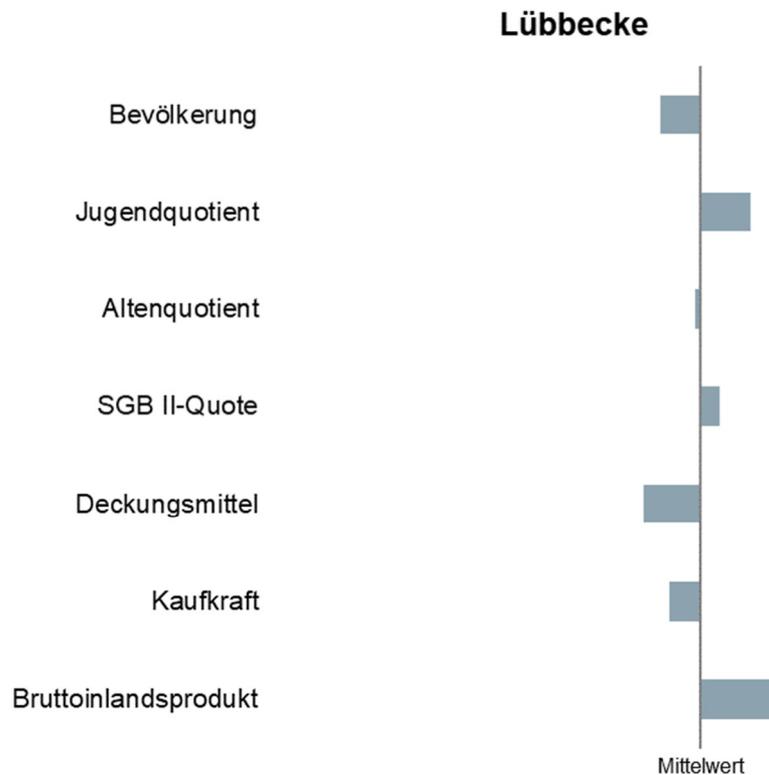
0.2 Ausgangslage der Stadt Lübbecke

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lübbecke. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. 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 heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Strukturmerkmale der Stadt Lübbecke 2018



Die Stadt Lübbecke ist eine mittlere kreisangehörige Stadt mit rund 25.500 Einwohnern laut IT.NRW im Kreis Minden-Lübbecke. Die Einwohner verteilen sich auf insgesamt acht Ortsteile, inklusiver der Kernstadt und auf eine Fläche von rund 65 qkm. Die Fläche ist vergleichsweise etwas geringer als die der weiteren mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Diese haben eine durchschnittliche Fläche von 82 qkm.

Für die Stadt Lübbecke wird laut IT.NRW eine zurückgehende Einwohnerentwicklung vorausgesehen. Bis zum Jahr 2040 soll die Einwohnerzahl auf rund 24.300 Einwohner sinken. Die Stadt schätzt die Bevölkerungsentwicklung aber zumindest als stabil ein. In den vergangenen Jahren sind u. a. die Schülerzahlen gestiegen und dies nicht nur wegen steigender Zuzüge von Migranten.

Auch die steigende Nachfrage nach Baugebieten spiegelt dieses Bild wider. Die Nachfrage nach Wohnungsbau und altersgerechte Wohnungen in Zentrumsnähe ist ebenfalls gestiegen.

Die Stadt Lübbecke sieht sich nicht nur als attraktiver Wohnstandort, sondern auch als Standort mit attraktiven Arbeitsplätzen. So haben u. a. die ortsansässigen Betriebe Erweiterungen vorgenommen. Auch kann die Stadt Wegzüge von Unternehmen nicht beklagen. Lübbecke ist eine Einpendler-Stadt. Der Pendlersaldo liegt zum 30. Juni 2019 bei plus 2.878 Personen, d. h. es pendeln mehr Personen nach Lübbecke ein als es Auspendler gibt.

Die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten beträgt in Lübbecke 13.895 Personen.

Das Innenstadtentwicklungskonzept (ISEK) ist weiterentwickelt worden. Die gesamte Innenstadt wurde einbezogen. Die Erhaltung der Vitalität der Lübbecke Innenstadt mit einem attraktiven Einzelhandels-, Gastronomie- und Kulturangebot ist zentrale Aufgabe des Verein Lübbecke Marketing und der Stadt Lübbecke.

Bestätigt wird diese Ausgangslage auch durch einen guten Platz im landesweiten „Niveau-Ranking“ als lebenswerte Stadt auf Platz 46.²

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Der Altenquotient 2018, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Lübbecke mit 36,5 Prozent genau auf Höhe des Mittelwertes der vergleichbaren Kommunen von 36,7 Prozent. Der **Jugendquotient**, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Lübbecke im Jahr 2018 34,1 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,2 Prozent.

Die Strukturmerkmale zeigen mit der SGB II-Quote keine belastende Wirkung. Die SGB II-Quote ist mit 8,6 Prozent im Vergleich zum Mittelwert von 8,4 Prozent durchschnittlich. Im kreisweiten Vergleich liegt die Stadt Lübbecke mit ihrer SGB II-Quote ebenfalls im Mittelfeld.

Im Gegensatz zur SGB II-Quote ist die unterdurchschnittliche Kaufkraft wiederum belastend. Die Kaufkraft zeigt an, dass das Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger Lübbeckes unter der Kaufkraft der Vergleichskommunen liegt. In Lübbecke liegt die Kaufkraft bei 23.198 Euro, der Mittelwert liegt bei 24.087 Euro. Allerdings zeigt sich auf Kreisebene eine höhere Kaufkraft als nach der Statistik von IT.NRW. Mit der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft im Kreis Minden-Lübbecke liegt die Stadt Lübbecke höher als die weiteren kreisangehörigen Kommunen.³ Dies wird auch durch die so genannte Zentralitätskennziffer verdeutlicht. Diese Kennziffer setzt den Umsatz in einer Gebietseinheit (z. B. Stadt) in das Verhältnis mit der dort vorhandenen einzelhandelsrelevanten Kaufkraft, d.h. dem Potenzial für den Einkauf im stationären Einzelhandel und Versandhandel der Gebietseinheit. Sie ist somit ein Maß für die Attraktivität einer Stadt oder einer Region als Einkaufsort. Auf Ebene des Kreises Minden-Lübbecke bzw. im Gebiet der IHK Ostwestfalen, Zweigstelle Minden, liegt die Stadt Lübbecke hier auf dem zweiten Platz.⁴

Die Wirtschaftsstärke einer Stadt oder eines Kreises zeigt sich zudem im Bruttoinlandsprodukt. Für den Kreis Minden-Lübbecke beträgt dieses im Mittel der Jahre 2014 bis 2017 73.357 Euro und ist damit überdurchschnittlich (Mittelwert 67.455 Euro).

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Lübbecke sind niedriger als bei den Vergleichskommunen. Sie bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Die allgemeinen Deckungsmittel betragen je Einwohner

² Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH, Kommunalranking NRW 2020, Studie für Unternehmer NRW, Landesvereinigung für Unternehmer NRW, Juni 2020,

³ Quelle: IHK Ostwestfalen zu Bielefeld, Zweigstelle Minden: Lagebericht für den Kreis Minden-Lübbecke, Mai 2020

⁴ Quelle: IHK Ostwestfalen zu Bielefeld, Zweigstelle Minden: Lagebericht für den Kreis Minden-Lübbecke, Mai 2020

in der Stadt Lübbecke 1.444 Euro. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2015 bis 2018. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen ist mit 1.548 Euro höher.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2015 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden entsprechend der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahrensweise gegenüber den politischen Gremien (Rechnungsprüfungsausschuss und Rat) kommuniziert. Die Ergebnisse wurden in dem Arbeitsgespräch der im Rat vertretenen Fraktionen am 10. September 2015 unter Beteiligung aller Dezernenten vorgestellt und erörtert.

Anschließend haben sich die jeweiligen Dezernate in eigener Zuständigkeit mit den Feststellungen und Empfehlungen auseinandergesetzt und über das weitere Vorgehen im Verwaltungsvorstand berichtet.

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 Lübbecke nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

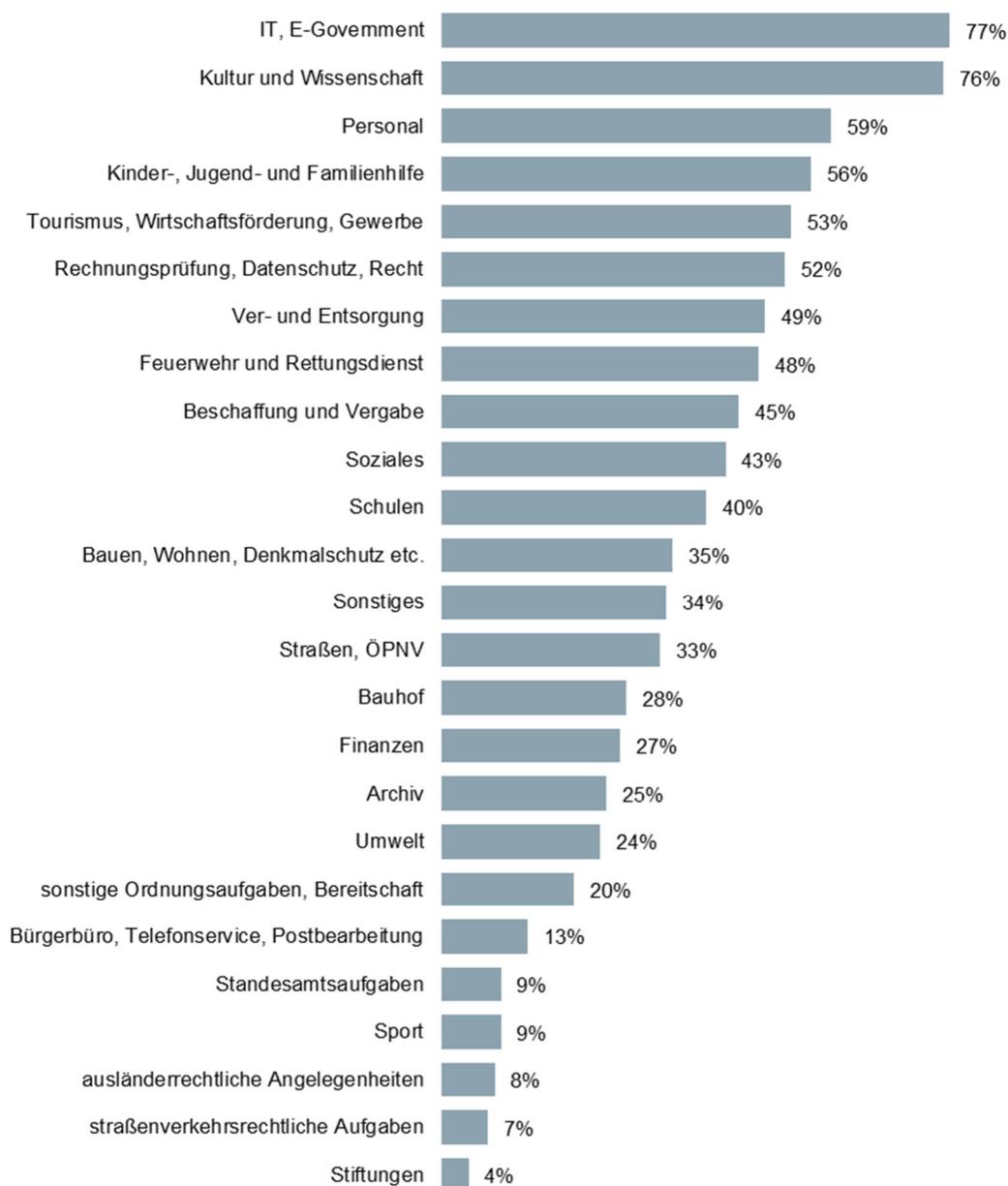
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 128 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



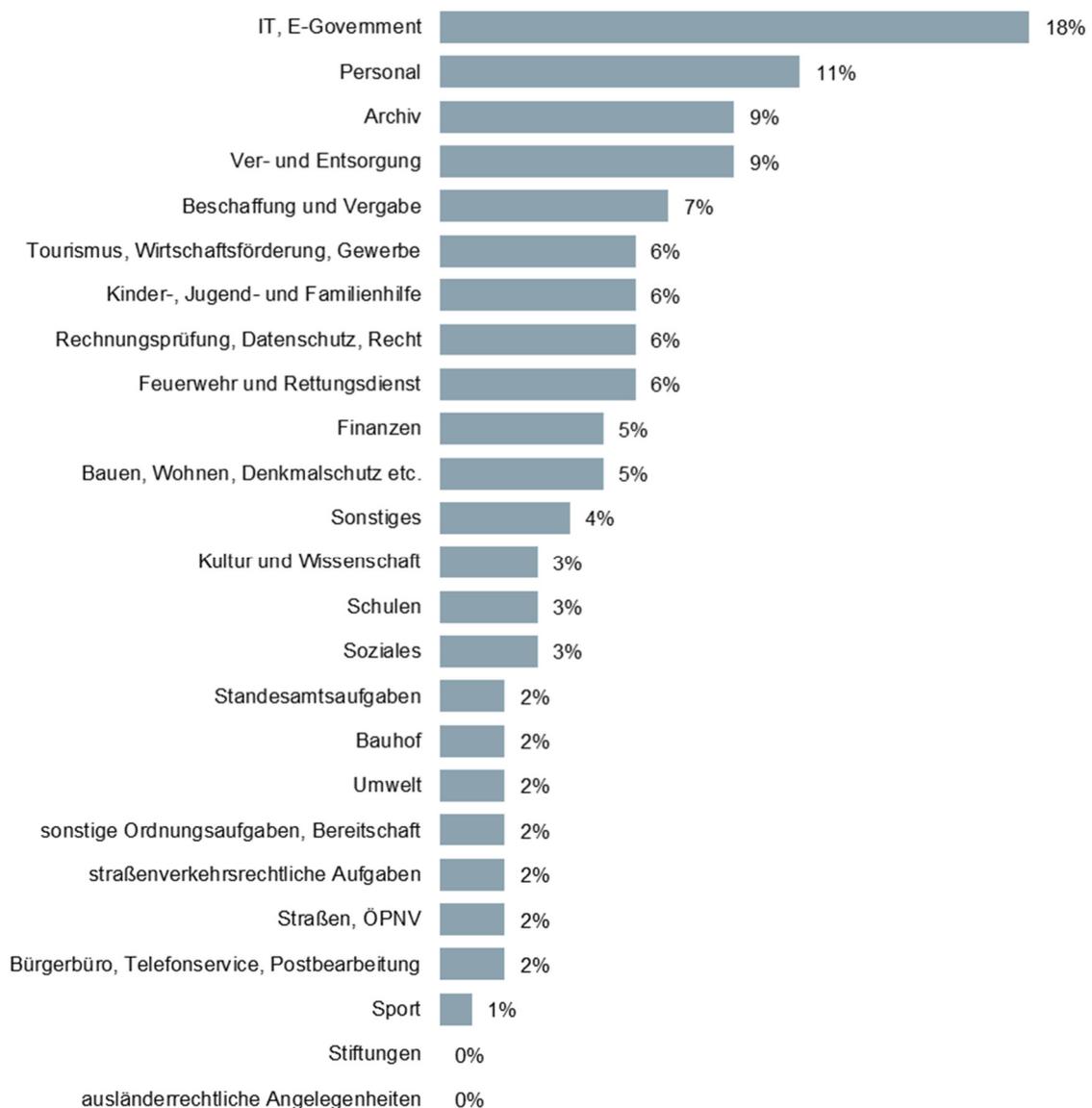
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundla-

gen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im 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 u.a. die Bereiche Personal, Ver- und Entsorgung, aber auch das Archivwesen.

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

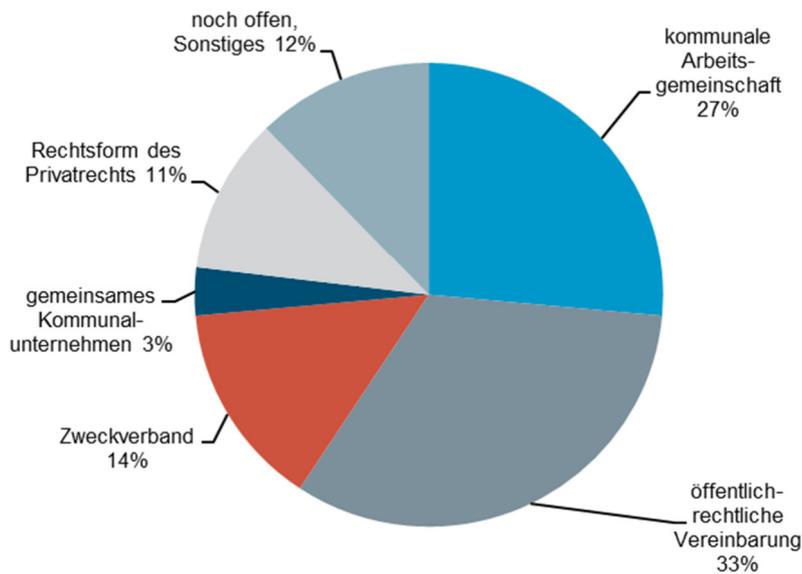


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

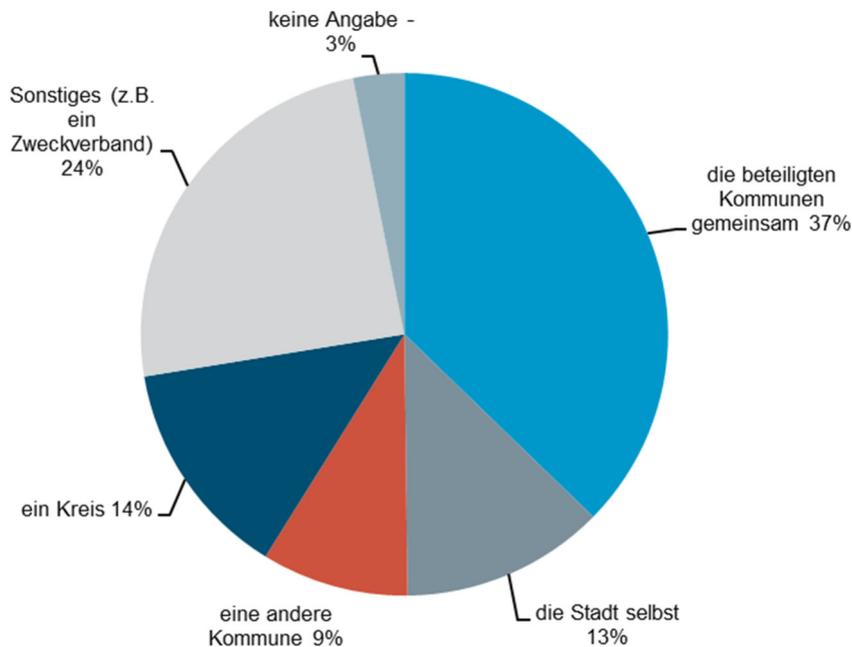


Rund 30 Prozent der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, ähnlich hoch sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen 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

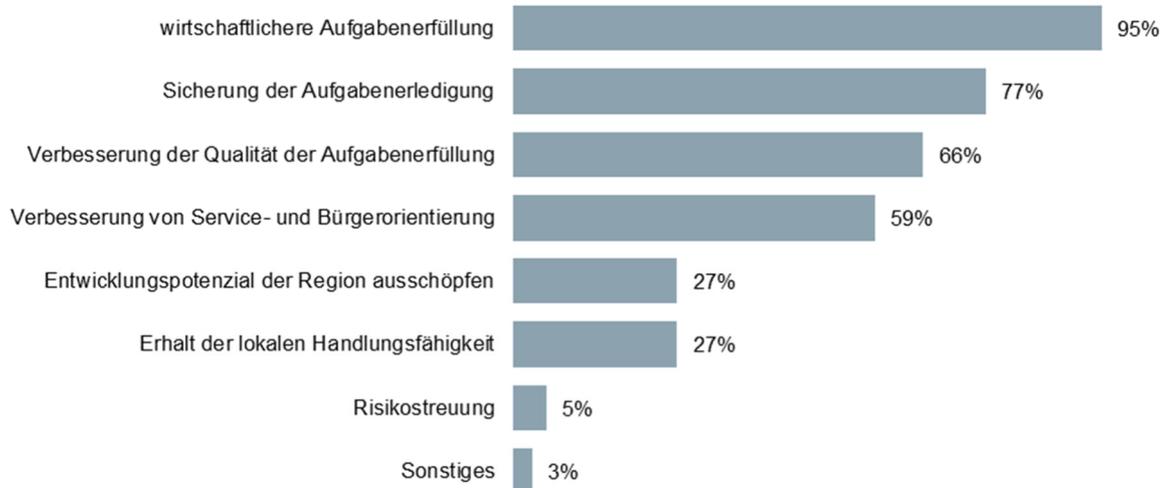


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 13 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber geringer.

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, die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung 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



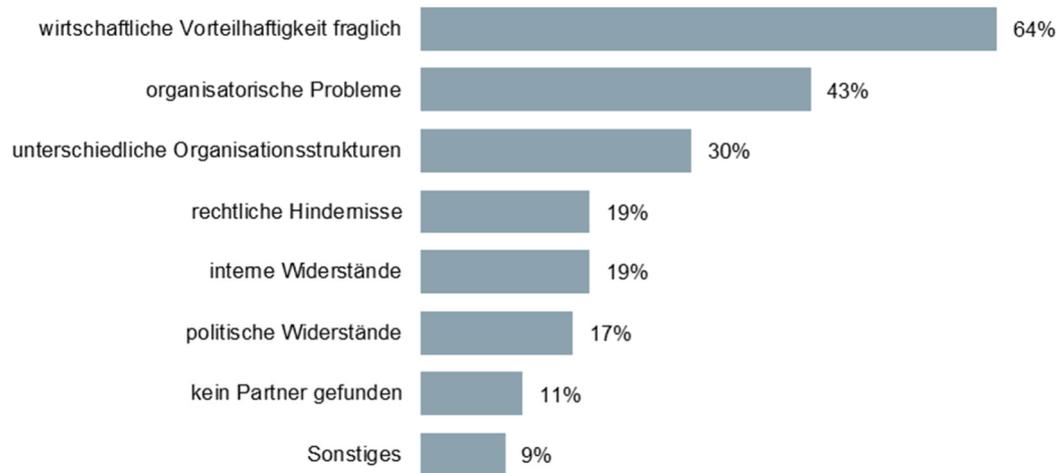
Rund die Hälfte der Städte setzt eine Kooperation auf Augenhöhe für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Klare Zielvorgaben aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Die Unterstützung der Verwaltungsspitze erscheint ebenfalls besonders wichtig, aber rd. 30 Prozent der Kommunen sehen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch. 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 Lübbecke

Die Stadt Lübbecke ist bereits in verschiedenen Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit tätig. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren insgesamt 26 Projekte umgesetzt. Diese Kooperationen finden mit den Nachbarkommunen und auch zusammen mit dem Kreis Minden-Lübbecke statt.

Die Ziele der IKZ der Stadt Lübbecke sind insbesondere:

- Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung
- Sicherung der Aufgabenerledigung
- Entwicklung der Region ausschöpfen
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung

In der Regel wird die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Gestaltung der IKZ in der Stadt Lübbecke gewählt.

Die Aufgabenfelder der IKZ der Stadt Lübbecke erstrecken sich wie in den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen auf die Aufgabenfelder Beihilfearbeitung, Rechnungsprüfung, Archiv, zentrale Submissionsstelle, kommunales Rechenzentrum, Volkshochschule, Verkehrsgesellschaften, Tourismus, etc.

Für die Gemeinde Stemwede übernimmt die Stadt Lübbecke bereits seit dem Jahr 2012 die Berechnung der Beiträge nach BauGB und KAG.

Auch das Stadtarchiv soll mit der Gemeinde Stemwede zusammen betrieben werden.

Sowohl die zentrale Submissionsstelle als auch die örtliche Rechnungsprüfung übernimmt der Kreis Minden-Lübbecke für die Stadt Lübbecke. Vergleiche hierzu auch den Teilbericht Vergabe. Diese Zusammenarbeit mit dem Kreis Minden-Lübbecke läuft schon sehr lange und gut.

Das kommunale Rechenzentrum ist nicht nur für die gemeinsame Nutzung von Software für die Stadt Lübbecke tätig. Es übernimmt auch das Druck- und Versandzentrum.

Die Volkshochschule ist ein Zweckverband der Städte und Gemeinden im Altkreis Lübbecke.

Für die Stadt Preußisch-Oldendorf hat die Stadt Lübbecke die Sachbearbeitung des Wohngelds vorübergehend übernommen. Diese Aufgabenerledigung war erfolgreich. Aufgrund dieses Sachverhalts und der guten Erfahrungen plant die Stadt Lübbecke, z. B. die Aufgabe der Rentenangelegenheiten auch für andere Kommune zu übernehmen.

Aufgrund von höheren Anforderungen an die Klärschlamm Entsorgung haben mehrere Kommunen in Ostwestfalen eine Klärschlamm Entsorgungs-Kooperation geschlossen.

In vielen Regionen, Städten und Kommunen ist der öffentliche Personennahverkehr in einem Verkehrsverbund organisiert. So hat sich die Stadt Lübbecke ebenfalls zu einem Verkehrsverbund mit weiteren Kommunen des Kreises Minden-Lübbecke zusammengeschlossen.

Bezüglich des Tourismus in der Region Minden-Lübbecke ist ein neues Projekt geschaffen worden. Der Tourismusverband Sieben e.V. besteht aus sieben Kommunen des Altkreises Lübbecke und der Gemeinde Hille. Der Verein wurde im Sommer 2020 gegründet und hat zum 01. Januar 2021 die Arbeit aufgenommen. Durch Vital.NRW erfolgt eine befristete Förderung dieses Projektes.

Die Gleichstellung übernimmt die Stadt Lübbecke für die Gemeinde Hüllhorst. Hier sind gute Arbeitsabläufe gestaltet worden und Synergien können genutzt werden.

Die Stadt Lübbecke hat insgesamt positive Erfahrungen mit der IKZ gemacht. Die IKZ- Projekte „Förderschulzweckverband“ und „Wohngeld“ wurden zwar rückabgewickelt. Diese Rückabwicklungen sind aber der Aufgabenveränderung geschuldet.

Abschließend sieht die Stadt Lübbecke auch die kleinen, aber pragmatischen interkommunalen Kooperationen positiv, wie der Austausch zwischen den kreisangehörigen Kommunen auf Amtsleiterebene (Treffen der Kämmerer, Ordnungsamtsleiter, etc.).

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-Durchschnittswerten⁵. 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**.

⁵ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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.

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 Stadt Lübbecke haben wir von Dezember 2020 bis Oktober 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Lübbecke überwiegend die Daten des Jahres 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2019.

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	Ute Ledebur
Finanzen	Stefanie Weppler
Beteiligungen	Jan-Niklas Claus
Bauaufsicht	Theodor Grebe
Vergabewesen	Theodor Grebe
Verkehrsflächen	Markus Daschner
Friedhofswesen	Markus Daschner

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

Am 28. Oktober 2021 wurde der Verwaltungsvorstand im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Nach Abschluss des internen Stellungnahmeverfahrens hat die gpaNRW die Ergebnisse in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 25. November 2021 vorgestellt.

Herne, den 06. Dezember 2021

Im Auftrag

gez.

Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Ledebur

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021– Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Lübbecke hält bislang die Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzung sowie des Jahresabschlusses nicht ein. Gesamtabschlüsse liegen bis einschließlich 2016 vor, für die Folgejahre bis einschließlich 2018 sind diese noch zu erstellen.	E1	Die Stadt Lübbecke sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten.
F2	Die Stadt Lübbecke überträgt überdurchschnittlich hohe Aufwands- und laufende Auszahlungsermächtigungen in das Folgejahr. Die investiven Auszahlungen bleiben deutlich hinter den fortgeschriebenen Ansätzen zurück, vor allem, weil Baumaßnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden.	E2	Die Stadt Lübbecke sollte angesichts steigender Ermächtigungsübertragungen und tendenziell sinkender Umsetzung investiver Maßnahmen einzelne Planungsparameter überprüfen. Sie sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F3	Die Vorgehensweise der Stadt Lübbecke ist grundsätzlich geeignet, erfolgreich Fördermittel zu akquirieren. Die Abteilungen prüfen jeweils dezentral, ob und welche Förderungen in Frage kommen und nutzen verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische, schriftlich fixierte Vorgaben und ein zentraler Überblick über mögliche Förderprojekte könnten die Fördermittelakquise weiter verbessern.	E3	Die Stadt Lübbecke sollte eine strategische Zielvorgabe festlegen, nach der Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- sowie Investitionsvorhaben standardisiert zu prüfen sind.
F4	Die Stadt Lübbecke hat bislang ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen nicht etabliert. Dies birgt das Risiko möglicher Rückforderungen. Eine zentrale Datensammlung aller wesentlichen Informationen ihrer Förderprojekte führt die Stadt nicht.	E4	Die Stadt Lübbecke sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einbindet. Dies würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke ergeben.	E1	Die Stadt Lübbecke sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten zukünftig für alle Beteiligungen zentral im Beteiligungsmanagement zu führen. Darüber hinaus sollten die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne nach Möglichkeit digital vorgehalten werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke ergeben.	E2.1	Die Stadt Lübbecke sollte die Beteiligungsberichte 2017 bis 2019 möglichst kurzfristig dem Rat vorlegen. Zukünftig empfiehlt die gpaNRW die Beteiligungsberichte bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien der Beteiligungen entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke ergeben.	E3.1	Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreterinnen und -vertreter zumindest für die bedeutenden Tagesordnungspunkte der Gremiensitzungen durch Stellungnahmen unterstützen.
		E3.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Lübbecke sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.
Bauaufsicht			
F1	Die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der Stadt Lübbecke unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Die internen Abstimmungsprozesse sind insgesamt effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht Verbesserungspotential.	E1.1	Die Stadt Lübbecke sollte ihre Kriterien zum Umgang mit Ermessenentscheidungen dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.
		E1.2	Die Stadt Lübbecke sollte den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht jährlich ermitteln. Sie erhält dadurch Informationen zu Tendenzen und Besonderheiten.
F2	Die Aufgaben und Befugnisse innerhalb der Bauaufsicht hat die Stadt Lübbecke schriftlich geregelt. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung weisen ein Verbesserungspotential auf.	E2	Die Stadt Lübbecke sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen. Ziel sollte es sein, möglichst alle Arbeitsschritte digital abbilden und medienbruchfrei ausführen zu können.
F3	Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Lübbecke weitgehend effektiv gestaltet. Er enthält nur wenige Arbeitsschritte, die optimiert werden können.	E3.1	Die Stadt Lübbecke sollte bereits bei der Nachforderung der Unterlagen die rechtlich vorgesehene Gebühr erheben. Die bisherige Vorgehensweise ist nicht rechtskonform und sollte deshalb kurzfristig angepasst werden.
		E3.2	Die Stadt Lübbecke sollte durch organisatorische Regelungen das Vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen gewährleisten.
F4	Die Stadt Lübbecke kennt die genauen Bearbeitungszeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung.	E4	Die Stadt Lübbecke sollte mit dem Umstieg auf eine andere Fachsoftware die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren erfassen und evaluieren.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise viele Bauanträge. Gegenüber 2018 ist dieser Wert deutlich gesunken. Gleichzeitig hat sich der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren verdoppelt, ist aber immer noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.	E5	Die Stadt Lübbecke sollte die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen bei den unerledigten Bauanträgen analysieren. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie die Rückstände reduzieren können.
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Lübbecke führt ihre Bauakten in Papierform. Sie nutzt bisher nur wenige Vorteile, die sich aus einem größeren Digitalisierungsgrad des Bauantragsverfahrens ergeben. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden.	E6.1	Die Stadt Lübbecke sollte ihr Bauaktenarchiv zeitnah vollständig digitalisieren. Sie sollte die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.
		E6.2	Die Stadt Lübbecke sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.
F7	Die Stadt Lübbecke hat keine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit und den Personaleinsatz geben könnten.	E7.1	Die Stadt Lübbecke sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.
		E7.2	Die Stadt Lübbecke sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und fortschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.
Vergabewesen			
F1	Die Prüfungen der Vergabeverfahren sind auf die Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke übertragen. Die organisatorischen Regelungen sind geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Dennoch deuten die verhältnismäßig hohen Abweichungen auch auf ein Verbesserungspotential in der Organisation hin.	E1.1	Die Stadt Lübbecke sollte ihr Vergabewesen stärker zentralisieren. Das dient der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention. Darüber hinaus könnten damit auch Aufgaben zum Nachtragsmanagement und Bauinvestitionscontrolling an einer zentralen Stelle gebündelt werden.
		E1.2	Die Stadt Lübbecke sollte den Umgang mit Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung ausdrücklich regeln. Das dient der Klarstellung der beabsichtigten Regelung und ermöglicht den Bedarfsstellen ein rechtssicheres Arbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Lübbecke hat die bisherigen lückenhaften Regelungen zum Bereich Korruptionsbekämpfung zum 01. Mai 2021 überarbeitet. Die neue Dienstanweisung ist geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen wenigen Punkten, z. B. zur Gefährdungsbeurteilung oder zur Mitarbeiterschulung besteht noch Handlungsbedarf.	E2	Die Stadt Lübbecke sollte zur Identifizierung der korruptionsgefährdeten Stellen und Arbeitsvorgänge eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.
F3	Die Stadt Lübbecke hat detaillierte Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen und die Zuständigkeiten festgelegt. Die Regelungen sind gut geeignet, den rechtssicheren Umgang mit Sponsoringleistungen zu gewährleisten. Vorgaben zur Beteiligung des Fachbereiches Finanzen fehlen bislang.	E3	Die Stadt Lübbecke sollte vor jeder Annahme von Sponsoringleistungen den Fachbereich Finanzen im Hinblick auf steuerliche Aspekte beteiligen. Sie sollte die Dienstanweisung entsprechend anpassen.
F4	Die Stadt Lübbecke berücksichtigt in ihren Bauprojekten einzelne Aspekte zum Bauinvestitionscontrolling. Sie hat aber noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird.		
F5	Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in der Stadt Lübbecke in den jeweiligen Fachbereichen. Die von uns betrachteten Baumaßnahmen weichen teilweise erheblich von den ursprünglichen Bedarfsfeststellungen zu diesen Maßnahmen ab.	E5	Die Stadt Lübbecke sollte, zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen, ein Bauinvestitionscontrolling einführen. In einer Dienstanweisung sollte sie die Verantwortlichkeiten sowie die Aufgaben der einzelnen Stellen regeln.
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in Lübbecke höher als bei den meisten anderen Kommunen. Die Bedarfsermittlungen für die Baumaßnahmen sind verbesserungsfähig. Im Drei-Jahres-Vergleich zeigt sich aber ein positiver Trend.	E6	Die Stadt Lübbecke sollte die Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung vom Auftragswert sein. Für die Bedarfsermittlungen vor der Ausschreibung sollte die Stadt ausreichende Ressourcen einplanen.
F7	Die von der Stadt Lübbecke getroffenen organisatorischen Regelungen sind grundsätzlich geeignet, Nachtragsaufträge rechtssicher zu bearbeiten. In der Praxis dokumentieren die Fachämter die vorgeschriebene Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen aber nicht immer. Die Stadt wertet die Abweichungen und Nachträge nicht systematisch aus.	E7	Die Stadt Lübbecke sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Beauftragung und die Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.
Verkehrsflächen			
F1	Das Aufbruchmanagement der Stadt Lübbecke ist gut aufgestellt. Die frühzeitige Koordinierung sichert Synergieeffekte. Durch aktive Kontrollen der Aufbrucharbeiten stellt die Stadt sicher, dass diese ordnungsgemäß durchgeführt werden. Es gibt nur wenige Verbesserungsmöglichkeiten an dem Prozess.	E1.1	Die Stadt Lübbecke sollte eine Frist für die Vorlage der Baubeginnanzeige bei planbaren Aufbrüchen festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Lübbecke könnte zukünftig eine Dokumentation des ursprünglichen Straßenaufbaus einfordern oder bei den Streckenkontrollen erheben. Die Ergebnisse könnte die Stadt ergänzend bei den Zustandsdaten für das Erhaltungsmanagement berücksichtigen.
F2	Der Anlagenabnutzungsgrad weist auf eine unausgeglichene Altersstruktur bei den Verkehrsflächen hin. Der Zustand der Verkehrsflächen zeigt eine erkennbare Tendenz zu den schlechteren Zustandsklassen und hat sich durch die Erhaltungsmaßnahmen von 2016 bis 2018 in kleinen Schritten verbessert. Die Wirtschaftswegen der Stadt Lübbecke sind nahezu abgeschrieben und befinden sich überwiegend in einem schlechten Zustand.	E2	Die Stadt Lübbecke muss die Erhaltungsmaßnahmen an ihren Straßen konsequent beibehalten, um den Zustand weiter in kleinen Schritten zu verbessern. Bei den Wirtschaftswegen muss die Stadt ihre Erhaltungsmaßnahmen intensivieren.
F3	Die Stadt Lübbecke setzt für die Unterhaltungsaufwendungen mit 0,63 Euro je qm Verkehrsfläche nur rund 48,5 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein.	E3	Die Stadt Lübbecke muss für eine auskömmliche Unterhaltung ihrer Straßen die Unterhaltungsaufwendungen anheben.
Friedhofswesen			
F1	Die Stadt Lübbecke bereitet die grundlegenden Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und Verwaltung im Arbeitskreis Friedhof vor. Die bestehende Pflege- und Entwicklungsplanung aus 2011 will die Stadt in 2021 aktualisieren und mit einer langfristigen Planung der Ausgestaltung ihres Friedhofs verknüpfen.	E1	Die Stadt Lübbecke sollte neben der qualitativen Planung der Friedhofsgestaltung auch die langfristige quantitative Entwicklung ihres Friedhofs planen.
F2	Die Stadt Lübbecke erzielt im Jahr 2018 einen niedrigen Kostendeckungsgrad. Es ergibt sich ein Gebührendefizit von rund 114.000 Euro, welches komplett aus dem allgemeinen Haushalt finanziert wird.	E2	Die Stadt Lübbecke sollte Unterdeckungen in der Gebührenkalkulation in den Folgejahren berücksichtigen.
F3	Die Gebührenkalkulation der Stadt Lübbecke ist aktuell. Die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten nutzt die Stadt weitestgehend aus. Durch die grabart-identischen Gebührenanteil wird der Einfluss der Grabfläche etwas reduziert.	E3	Falls im Zuge der weiteren Friedhofsentwicklung eine stärkere Einflussnahme auf die Auswahl der Grabart erforderlich wird, könnte die Stadt Lübbecke die wirtschaftlichen Vorteile und Leistungen der einzelnen Grabarten stärker in der Äquivalenzziffernkalkulation berücksichtigen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Lübbecke** 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.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die Stadt Lübbecke ist haushaltsrechtlich vollumfänglich handlungsfähig. Seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) konnte die Stadt den Haushaltsausgleich bei Bedarf durch Mittel der Ausgleichsrücklage darstellen. Die Jahresergebnisse schwanken. Die Stadt Lübbecke weist nach Einbrüchen in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 ab 2016 Überschüsse aus. Sie hängen wesentlich vom Verlauf der Gewerbesteuererträge und der konjunkturabhängigen Steuerbeteiligungen ab. Durch ihre Steuerkraft erhielt die Stadt Lübbecke nicht durchgängig Schlüsselzuweisungen. Daneben haben Sondereffekte die Ertragslage beeinflusst (Auflösung von Rückstellungen). Seit 2018 gehört Lübbecke zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner. In den Haushaltsjahren 2014 und 2015 waren die defizitären Jahresergebnisse deutlich schlechter als die der Vergleichskommunen: Mindestens die Hälfte der übrigen Kommunen konnte bessere Jahresergebnisse erzielen. Die strukturelle Haushaltssituation der Stadt ist 2019 ausgeglichen.

Dies gilt jedoch nicht für die Planwerte. Der Haushalt 2021 sieht Fehlbeträge für 2022 und 2023 vor. Die Planung ist vorsichtig und weitgehend plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Die Steigerungsraten der Personalaufwendungen und Sach- und Dienstleistungen wirken zudem optimistisch und bergen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Künftige, in ihrer Planung bereits berücksichtigte Aufwandssteigerungen erwartet die Stadt vor allem bei den Transferaufwendungen für die Kreisumlagen sowie im Bereich Jugend und Soziales. Sollten Erträge und Aufwendungen nicht in der geplanten Höhe realisiert werden, gefährden sie die geplanten Ergebnisse. Dies kann sich auch auf die Liquidität der Stadt Lübbecke und ihren Kreditbedarf angesichts umfangreicher Investitionsmaßnahmen auswirken. Auch die aktuelle Preisentwicklung im Baubereich birgt entsprechende Planungsrisiken.

Bislang hat die Corona-Pandemie den Haushalt der Stadt Lübbecke nicht wesentlich belastet. Dies ist allerdings nachlaufenden, konjunkturellen Effekten geschuldet, die die Stadt ab 2022 so nicht mehr erwartet.

Im Kernhaushalt sowie auf Konzernebene ist die Eigenkapitalausstattung gut. Die Stadt kann sich mit einer Eigenkapitalquote 1 von 48,5 Prozent im Jahr 2019 interkommunal verglichen überdurchschnittlich positionieren. Dies liegt zum Teil an der im Kernhaushalt geführten Abwasserbeseitigung und der unterdurchschnittlichen Verschuldung der Stadt Lübbecke. Von der nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotenen Überschuldung ist die Stadt Lübbecke derzeit weit entfernt.

Die Stadt Lübbecke gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten und -schulden. Die Selbstfinanzierungskraft ist aktuell gegeben. Insgesamt sind die Schulden des Kernhaushaltes vorwiegend wegen des Zuwachses bei Pensionsrückstellungen und erhaltenen Anzahlungen (noch nicht verwandte Zuwendungen) gestiegen. Auf Konzernebene sind die Gesamtverbindlichkeiten aufgrund investiver Kreditaufnahmen insgesamt zwar gestiegen, fallen aber trotzdem vergleichsweise gering aus. Trotz umfangreicher Baumaßnahmen und weiterer Investitionen plant die Stadt bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums aktuell keine Kreditaufnahmen ein.

Die Auswertung der Altersstruktur des Anlagevermögens deutet teilweise auf Reinvestitionsbedarfe hin. Insgesamt hat die Stadt Lübbecke allerdings seit 2013 in ihre Gebäude in beträchtlichem Umfang investiert und konnte deren Wert nicht nur erhalten, sondern steigern. Die geplanten umfangreichen Investitionen werden einem weiteren Vermögensverzehr entgegenwirken. Das Infrastrukturvermögen (Straßen und Wege sowie Abwasserbeseitigungsanlagen) hat sich hingegen deutlich reduziert. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen deutet auf entsprechende Investitions- sowie Sanierungsbedarfe hin.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Lübbecke hält bislang die Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzung sowie des Jahresabschlusses nicht ein. Gesamtabschlüsse liegen bis einschließlich 2016 vor, für die Folgejahre bis einschließlich 2018 sind diese noch zu erstellen. Allerdings liegen die wesentlichen Informationen über die Haushaltsentwicklung regelmäßig vor. Durch die von der Verwaltung erstellten Quartalsberichte können die Entscheidungsträger von Verwaltungsvorstand und politischen Gremien zeitnah auf Planabweichungen reagieren.

Die Entwicklung der Jahresergebnisse der Stadt Lübbecke ist wesentlich geprägt durch konjunkturanfällige Steuerbeteiligungen und Gewerbesteuern. Auf diese hat die Stadt nur geringe Einflussmöglichkeiten. Die Anhebung der Steuerhebesätze im Jahr 2016 haben die Ertragslage zunächst stabilisiert. Die Überschüsse einzelner Haushaltsjahre sind jedoch vorwiegend auf gestiegene Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern sowie teilweise Sondereffekte zurückzuführen. Diese kann die Stadt Lübbecke nur bedingt steuern. Etwaige künftige Ertragseinbrüche muss die Stadt, wie auch weitere konjunkturabhängige haushaltswirtschaftliche Risiken, aus eigener Kraft kompensieren.

Die Stadt Lübbecke überträgt regelmäßig überdurchschnittlich hohe konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Zudem steigen die investiven Auszahlungsermächtigungen im Zeitverlauf deutlich an. Dies lässt sich überwiegend auf verschobene oder nicht durchgeführte Baumaßnahmen zurückführen.

Über ihre möglichen investiven Förderprojekte hat die Stadt Lübbecke grundsätzlich einen guten Überblick. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und beantragt Fördermittel zielgerichtet. Das Verfahren bei der investiven Fördermittelbewirtschaftung liegt dezentral in der Verantwortung der Abteilungen. Schriftlich fixierte Regelungen und ein zentraler Überblick über mögliche Förderprojekte könnten die Fördermittelakquise weiter verbessern - auch für einen besseren Überblick über die aktuelle Vielzahl an Fördermaßnahmen.

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 Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen bei vielen Kommunen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuer ausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der **Stadt Lübbecke** ein. Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Lübbecke 2013 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA /GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA /GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	örtlich geprüft	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2021	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI

Die gpaNRW Kennzahlen berücksichtigt die vorhandenen Gesamtab schlüsse bei der überörtlichen Prüfung. Diese liegen derzeit bis einschließlich 2016 vor.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushalte der Stadt Lübbecke sind 2013 und seit 2016 ausgeglichen. Entgegen der Planung wird auch das Haushaltsjahr 2020 ausgeglichen abschließen. Damit ist die Stadt Lübbecke derzeit haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

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 Lübbecke 2013 bis 2021

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt	X			X	X	X	X		X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X					X	
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage									
Haushaltssicherungskonzept genehmigt									
Haushaltssanierungsplan genehmigt									

Ist-Ergebnisse bis 2019, Planergebnisse ab 2020

Der Jahresabschluss 2019 liegt als aufgestellter Entwurf vor und wird derzeit örtlich geprüft. Die **Stadt Lübbecke** erwartet noch geringfügige Anpassungen aufgrund der örtlichen Prüfung.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.857	-7.735	-2.141	1.270	3.330	5.249	13.475
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	20.394	12.659	10.518	11.788	15.118	20.367	33.835
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	77.012	76.185	76.325	76.517	76.637	76.687	76.693
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	2.857	-7.735	-2.141	1.270	3.330	5.249	13.468
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43	0	0	0	0	120	50	58

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro							
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	-24	-827	140	192	0	0	-58
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	7,9	2,4	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Daher wurden die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

Die sonstigen Veränderungen der allgemeinen Rücklage hängen im Wesentlichen mit Anlagenabgängen bzw. Verrechnungen gem. § 43 Abs. 3 GemHVO zusammen.

* Vorläufiges Jahresergebnis, Stand aufgestellter Jahresabschluss vor Abschluss örtliche Prüfung

Die Stadt Lübbecke verfügt im Prüfungszeitraum über ausreichende Mittel der Ausgleichsrücklage, um die Defizite der Haushaltsjahre 2014 und 2015 auszugleichen. Insgesamt haben sich die Jahresergebnisse bis einschließlich 2019 positiv entwickelt. Die Ausgleichsrücklage weist einen Höchststand von knapp 34 Mio. Euro aus.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Lübbecke 2020 bis 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	-4.158	10	-677	-314	424
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	29.676	29.687	29.010	28.696	29.120
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	76.693	76.693	76.693	76.693	76.693
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-4.158	10	-677	-314	424
Fehlbetragsquote in Prozent	3,8	pos. Ergebnis	0,6	0,3	pos. Ergebnis

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Daher wurden die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

Die Stadt Lübbecke erwartet nach der Prognose für das Haushaltsjahr 2020 einen Überschuss von 7,7 Mio. Euro (Stand: Januar 2021). Somit hat sich die Ertragslage trotz der Pandemie deutlich verbessert. Dies liegt allerdings daran, dass insbesondere die Gewerbesteuererträge aufgrund von Nachzahlungen aus Vorjahren über dem Planansatz liegen. Auch für das laufende Haushaltsjahr prognostiziert die Stadt einen Überschuss von 3,3 Mio. Euro (Stand: Mai 2021).

Die Stadt Lübbecke geht jedoch davon aus, dass die Planergebnisse ab 2022 mit deutlicheren Risiken aufgrund möglicher Folgewirkungen der Pandemie behaftet sind.

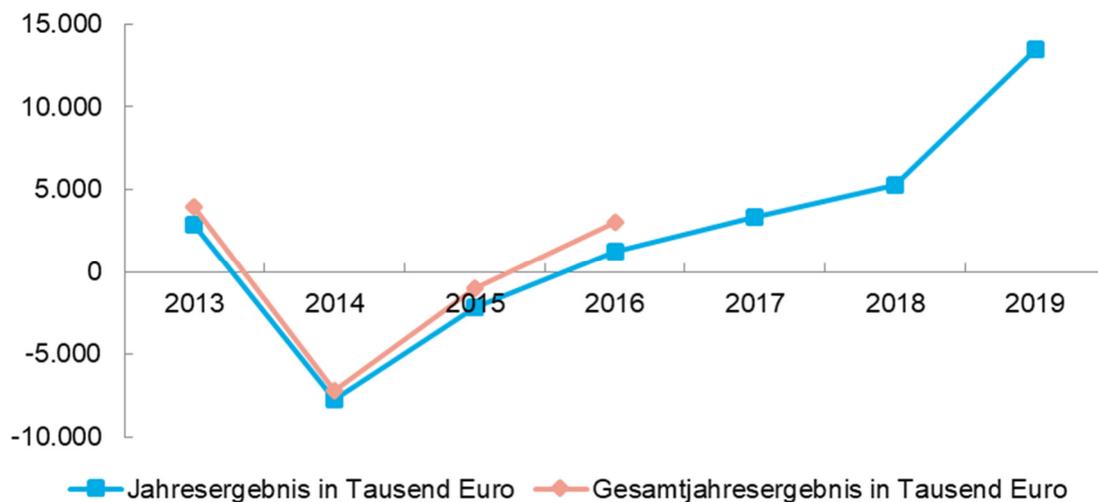
Zudem wird die Stadt Lübbecke aufgrund ihrer Steuerkraft in der Referenzperiode mit dem Haushaltsplan 2022 die bisherigen Ansätze insbesondere der Transferaufwendungen deutlich nach oben anpassen müssen. Gleichzeitig wird sie nach jetzigem Stand im kommenden Haushaltsjahr keine Schlüsselzuweisungen erhalten.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Lübbecke erzielt seit 2016 Überschüsse. Die Jahresergebnisse fielen schwankend und gegenüber der Haushaltsplanung überwiegend besser aus. Die auf Konzernebene bis 2016 vorliegenden Gesamtjahresergebnisse fielen jeweils besser aus als die des Kernhaushaltes.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2016 bzw. 2019



Nach Fehlbeträgen der Haushaltsjahre 2009 und 2010 legte die **Stadt Lübbecke** bis einschließlich 2013 ausgeglichene Jahresabschlüsse vor. Das Haushaltsjahr 2014 schloss mit 7,7 Mio. Euro Defizit um rund 0,7 Mio. Euro schlechter ab als geplant. Gegenüber dem Vorjahr gingen vor allem die Gewerbesteuererträge um knapp neun Mio. Euro zurück. Gleichzeitig erhielt die Stadt Lübbecke keine Schlüsselzuweisungen aufgrund ihrer hohen Steuerkraft der vorherigen Referenzperiode. Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2014 fielen in den Folgejahren die Jahresergebnisse besser aus als geplant (zwischen 1,7 Mio. und 13,6 Mio. Euro). Generell plante die Stadt Lübbecke für alle Haushaltsjahre defizitäre Ergebnisse ein. Nach dem letzten Fehlbetrag im Haushaltsjahr 2015 (-2,1 Mio. Euro) ergaben sich durchgängig Überschüsse.

Die Prognose für das Haushaltsjahr 2020 fällt ähnlich positiv aus: Gegenüber der Planung erwartet die Stadt Lübbecke einen Überschuss von rund 7,7 Mio. Euro.

Die ordentlichen Erträge lagen dabei mit Ausnahme des Jahres 2014 mit 3,1. Euro bis 13,6 Mio. Euro deutlich über den Ansätzen. Im Wesentlichen begründet sich dieses mit der konjunkturellen Entwicklung, vor allem bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer. Die Gewerbesteuer beträgt im Durchschnitt von 2013 bis 2019 rund 18,1 Mio. Euro und schwankte zwischen 10,8 Mio. Euro in 2014 und 26,8 Mio. Euro in 2019. Das Haushaltsjahr 2014 war von geringeren Gewerbesteuererträgen geprägt. Diese fielen gegenüber dem Vorjahr um 8,5 Mio. Euro geringer aus. Ein gleichzeitiger Anstieg der Aufwendungen konnte daher nicht aufgefangen werden. Die ordentlichen Aufwendungen schlossen gegenüber der Planung 2014 und 2015 um 0,7 Mio. bzw. 1,4 Mio. Euro höher ab. Teilweise lagen die Personalaufwendungen aufgrund der Pensionsrückstellungen über den geplanten Ansätzen. Verschiebungen ergaben sich gegenüber der Planung auch bei den bilanziellen Abschreibungen sowie Transferaufwendungen. Im Haushaltsjahr 2013 sowie ab 2016 blieben die ordentlichen Aufwendungen zwischen 1,6 Mio. und 1,9 Mio. Euro hinter den Planansätzen zurück. Im Wesentlichen lag dies an geringeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Im Haushaltsjahr 2019 erwartet die Stadt Lübbecke eine leichte Überschreitung von knapp 60.000 Euro gegenüber der Planung.

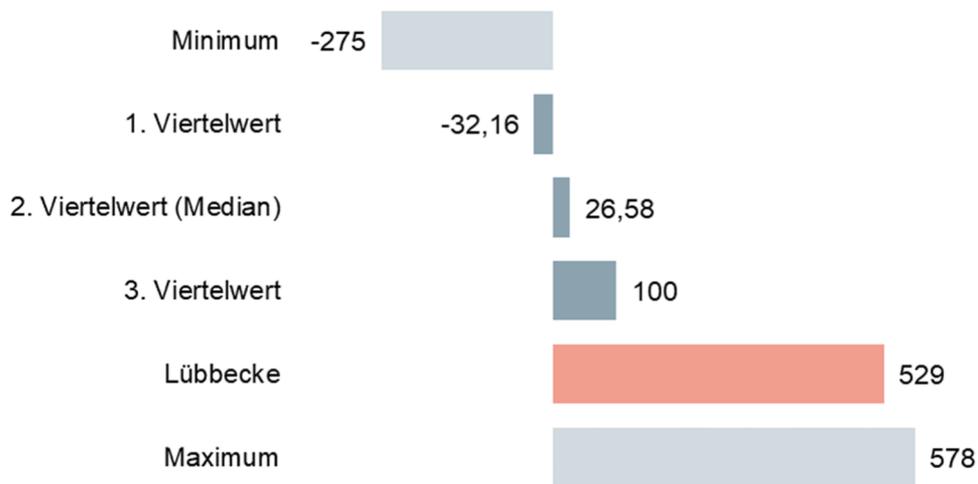
Allerdings sind die Gewerbesteuererträge durch Einmaleffekte geprägt, z. B. in Höhe von rund einer Mio. Euro im Jahr 2016. Die Stadt Lübbecke erhöhte außerdem im Haushaltsjahr 2016 die Steuerhebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer. Wie erwähnt sind auch die Haushaltsjahre 2020 und 2021 durch einmalige Nachzahlungen geprägt.

Die Kostenerstattungen des Landes NRW im Rahmen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes wirken sich ab 2015 zunächst entlastend aus. Die Stadt Lübbecke erhielt Leistungen auch für Flüchtlinge, die in einer zentralen Einrichtung versorgt wurden. Allerdings wurden diese auf die Zuweisungsquote angerechnet.

Darüber hinaus ist die Ertragslage durch Sondereffekte beeinflusst. Dazu gehören z. B. die Auflösung von Pensions- und Instandhaltungsrückstellungen (sonstige ordentliche Erträge) im Haushaltsjahr 2019. Die gpaNRW berücksichtigt diese Sondereffekte bei der strukturellen Haushaltssituation sowie bei der Haushaltssteuerung.

Die Stadt Lübbecke hat Teile ihres Anlagevermögens in städtische Unternehmen ausgelagert. Dabei handelt es sich um das 100-prozentige Tochterunternehmen Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH, deren Aufgabe vor allem die Bewirtschaftung von Parkeinrichtungen und Bädern ist. Die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH hält wiederum die Stadtwerke Lübbecke GmbH, die als Energieversorger tätig ist sowie selbst Beteiligungen hält (Netzgesellschaft Lübbecke mbH). Insofern ist auch die Entwicklung der Gesamtjahresergebnisse bedeutsam. Berücksichtigt wurden die Daten der bis 2016 vorliegenden Gesamtabschlüsse.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



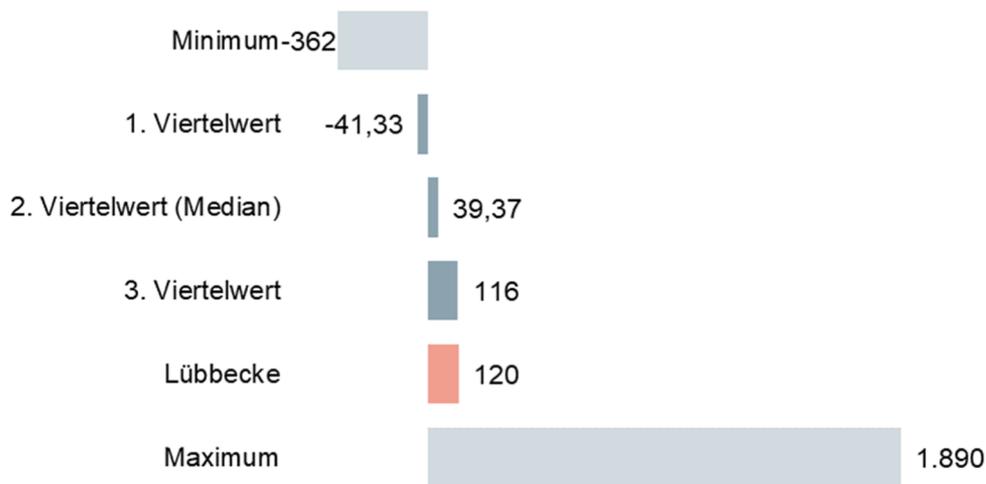
In den interkommunalen Vergleich sind 75 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Lübbecke hat 2019 im interkommunalen Vergleich das zweithöchste Jahresergebnis je Einwohner erzielt. Sie gehört in den Haushaltsjahren 2013 und seit 2017 jeweils zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen.

Dies zeigt sich analog beim letzten vorliegenden Gesamtjahresergebnis 2016 im interkommunalen Vergleich:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016



Insbesondere durch Gewinne der Stadtwerke Lübbecke GmbH fielen die Gesamtjahresergebnisse von 2013 bis 2016 besser aus als die des Kernhaushaltes. Diese Entwicklung hält auskunftsgemäß auch in den Folgejahren an.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage sowie des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation 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 2019, 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 2015 bis 2019 eingerechnet. Die gpaNRW hat zudem in den Haushaltsjahren die Auflösung von Pensions- und Instandhaltungsrückstellungen als Sondereffekte berücksichtigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro (2019)

Stadt Lübbecke	
Jahresergebnis	13.475
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	29.916
Bereinigungen Sondereffekte	1.035

Stadt Lübbecke	
= bereinigtes Jahresergebnis	-17.476
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	21.210
= strukturelles Ergebnis	3.734

Vorläufiges Jahresergebnis bzw. strukturelles Ergebnis 2019, Berechnung siehe Anlage

Das Jahresergebnis 2019 ist wegen der hohen Gewerbesteuererträge auffallend. Diese liegen deutlich über dem Durchschnitt der Vorjahre. Auch die Anteile an den Gemeinschaftssteuern fallen 2019 überdurchschnittlich aus. Dieser Effekt wird durch die obige mehrjährige Betrachtung nivelliert und liefert ein realistischeres Bild der strukturellen Haushaltssituation. Unter Berücksichtigung der Vorjahre fällt das strukturelle Ergebnis 2019 rund 9,7 Mio. Euro geringer aus. Wie bereits oben erwähnt, ist das Haushaltsjahr 2019 nicht repräsentativ für eine nachhaltige Entwicklung insbesondere der Gewerbesteuererträge. Gleichwohl verdeutlicht das modellhaft berechnete strukturelle Ergebnis die positive konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre. Das Jahresergebnis 2019 profitiert von konjunkturbedingt hohen Erträgen. Ohne diese wäre die Haushaltssituation der Stadt Lübbecke schlechter.

Für die Vorjahre ergibt sich hingegen jeweils ein strukturelles Defizit von -1,2 Mio. Euro (2017) bzw. von -0,4 Mio. Euro (2018). Dies unterstreicht nochmals die gute konjunkturelle Entwicklung bis 2019.

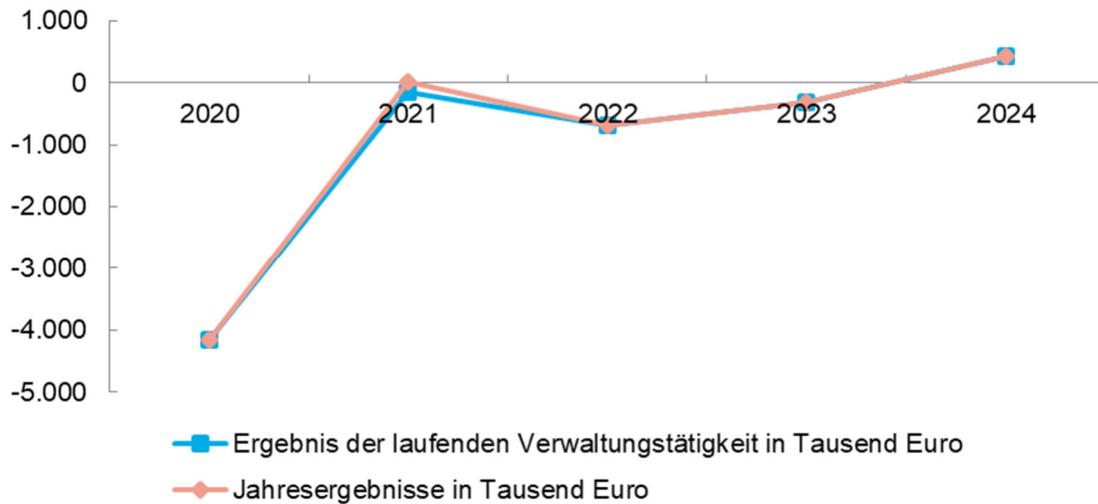
Auf Basis des strukturellen Ergebnisses sowie des Jahresergebnisses 2019 betrachtet die gpaNRW im Weiteren die Haushaltsplanung bis zum letzten Jahr des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Lübbecke plant grundsätzlich vorsichtig und vor allem im Ertragsbereich zurückhaltend. Es bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken aufgrund der konjunkturellen Entwicklung sowie möglicher Folgewirkungen der Pandemie. Die bisherigen Planansätze für Personal- und Sach- und Dienstleistungen unterliegen zumindest für die mittelfristige Planung einem zusätzlichen 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 Lübbecke in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die **Stadt Lübbecke** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 einen Überschuss von 424.000 Euro. Lediglich für das Haushaltsjahr 2021 berücksichtigt sie in der Planung außerordentliche Erträge in Höhe von 150.000 Euro nach § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG). Die Abweichung wird am Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit deutlich. Eine Nebenrechnung gem. § 4 Abs. 3 NKF-CIG berücksichtigt Mindererträge und Mehraufwendungen, soweit aus Sicht der Stadt Lübbecke ermittelbar. Für 2020 und die übrigen Jahre plant die Stadt Lübbecke aktuell keine Haushaltsbelastungen ein, die durch die Coronapandemie bedingt sind. Hinsichtlich der Ertragslage 2020/21 erwartet die Stadt Lübbecke anders als eine Vielzahl von Kommunen keine nennenswerte Verschlechterung aufgrund der Pandemie. Dies liegt vor allem an Nachveranlagungen bei der Gewerbesteuer aus Vorjahren und der Kompensation der geringeren Einkommensteueranteile durch die Umsatzsteuer.

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 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	26.793 (19.302)	21.000	-5.793 (1.698)	-4,8 (1,7)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.269 (11.124)	13.950	1.681 (2.826)	2,6 (4,6)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.533 (2.726)	3.360	-173 (634)	-1,0 (4,3)

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Schlüsselzuweisungen	3.323 (2.435)	1.295	-2.028 (-1.140)	-17,2 (-11,9)
Übrige Erträge	35.269	23.605	-11.664	-7,7
Aufwendungen				
Allgemeine Kreisumlage	14.342 (13.116)	14.874	532 (1.758)	0,7 (2,5)
Personalaufwendungen	9.661	10.910	1.249	2,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	10.508	11.938	1.430	2,6
Bilanzielle Abschreibungen	7.283	7.777	495	1,3
Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage)	9.386	12.156	2.769	5,3
Übrige Aufwendungen	20.034	18.470	-1.565	-1,6

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 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.

Die Erträge aus der Gewerbesteuer sind von 2013 bis 2019 mit Ausnahme des Jahres 2014 jährlich zwischen 0,6 und 41 Prozent gestiegen. Die Stadt Lübbecke hat seit 2015 deutlich von der konjunkturellen Entwicklung profitiert. Die mit 26,8 Mio. Euro im Vergleichsjahr 2019 höchsten Erträge sind daneben allerdings durch Nachzahlungen bedingt, die die Stadt in dieser Form nicht mehr erwartet. In der Planung ab 2021 geht die Stadt Lübbecke daher von moderaten jährlichen Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten des Landes NRW aus. Aus den 2020 von Bund und Land zum Gewerbesteuerausgleich zur Verfügung gestellten Mitteln erhielt die Stadt Lübbecke 0,6 Mio. Euro. Insgesamt liegen die Erträge laut Prognose für 2020 rund 10,8 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz. Dies ist teilweise nochmals auf Nachzahlungen zurückzuführen. Die Pandemie wirkt sich allerdings trotz Herabsetzungsanträgen von Unternehmen auch im laufenden Haushaltsjahr nicht nachteilig auf die Gewerbesteuer aus. Die Stadt Lübbecke geht davon aus, dass die gute konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre noch nachgelagerte Effekte beinhaltet. Daher plant sie entsprechend zurückhaltende Ansätze für die Folgejahre. Weitere wesentliche Ertragsquellen sind die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Nach der positiven konjunkturellen Entwicklung der letzten Jahre haben sich rückläufige

Erträge bei der Umsatzsteuer 2020 und Einkommensteuer 2021 ergeben. Auf dieser Basis plant die Stadt Lübbecke für die Folgejahre anhand der Orientierungsdaten des Landes sowie eigenen Parametern.

Aufgrund der Entwicklung ihrer Steuerkraft schwanken die Schlüsselzuweisungen der Stadt Lübbecke seit 2013 deutlich. In den Haushaltsjahren 2014 und 2020 erhielt sie keine Schlüsselzuweisungen. Die noch mit dem Haushaltsplan 2021 geplanten Erträge im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wird die Stadt Lübbecke deutlich nach unten korrigieren. Sie erwartet zunächst für 2022 keine Schlüsselzuweisungen aufgrund der Steuerkraft der zugrundeliegenden Referenzperiode.

Generell bestehen bei den oben genannten Erträgen konjunkturelle bzw. allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüber hinaus sind aktuell für die mittelfristige Finanzplanung keine zusätzlichen Planungsrisiken erkennbar.

Die Aufwandsseite ist im Wesentlichen geprägt durch die allgemeine Kreisumlage sowie die Jugendamtsumlage (enthalten in den übrigen Transferaufwendungen) und die Personalaufwendungen. Aufgrund ihrer Steuerkraft werden sich auch die bisherigen Planansätze für die Kreisumlagen 2022 und folgende Jahre erhöhen. Der Kreis Minden-Lübbecke plant im gleichen Zeitraum mit steigenden Umlagen. In der Haushaltsplanung 2021 berücksichtigte die Stadt Lübbecke bereits entsprechende Steigerungsraten bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums. Mit der anstehenden Haushaltsplanung werden diese auskunftsgemäß angepasst berücksichtigt.

Ausgehend vom Jahresergebnis 2019 erhöhen sich die Personalaufwendungen durchschnittlich um 2,5 Prozent jährlich bis 2024. Während allerdings die Planung 2021 noch von über vier Prozent Steigerung ausgeht, reduzieren sich die Steigerungsraten auf 1,1 bzw. 1,6 Prozent für den Zeitraum 2022 bis 2024. In den zurückliegenden Jahren seit 2013 schwankten die Personalaufwendungen. Die jährlichen Veränderungen lagen dabei zwischen -4,3 und acht Prozent, durchschnittlich bei zwei Prozent. Derzeit gibt das Land NRW keine Orientierungsdaten bzw. Zielwerte für Aufwendungen vor. Bislang betrug der Zielwert ein Prozent, der jedoch nur mit entsprechender Konsolidierung erreicht werden konnte. Die Stadt Lübbecke hat mangels Orientierungsdaten eigene Parameter angesetzt. Diese sind abhängig von der bekannten Stellenentwicklung sowie Fluktuation. Mit der jeweiligen Haushaltsplanung werden diese für das Folgejahr konkretisiert und den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum angepasst. Auf Basis der Steigerungsraten der letzten Haushaltsjahre besteht hier ein entsprechendes Risiko.

Eine ähnliche durchschnittliche Entwicklung nehmen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ausgehend vom Jahresergebnis 2019. Allerdings geht die Stadt Lübbecke für 2023 von stagnierenden und für 2024 um 2,5 Prozent sinkenden Ansätzen aus. Mit der Detailplanung für das jeweilige Haushaltsjahr konkretisieren sich vor allem größere Unterhaltungsmaßnahmen, die in der vorherigen mittelfristigen Planung so noch nicht berücksichtigt wurden. In der Rückschau schwanken die jährlichen Aufwendungen seit 2013 deutlich. 2014 gingen sie um rund ein Viertel gegenüber dem Vorjahr zurück. In der Folge liegen die Steigerungsraten allerdings durchschnittlich bei rund vier Prozent. Insofern ist fraglich, inwieweit die rückläufigen Planansätze bis 2024 erreicht werden, insbesondere vor dem Hintergrund aktuell kaum planbarer Preissteigerungen im Bau- sowie Energiebereich.

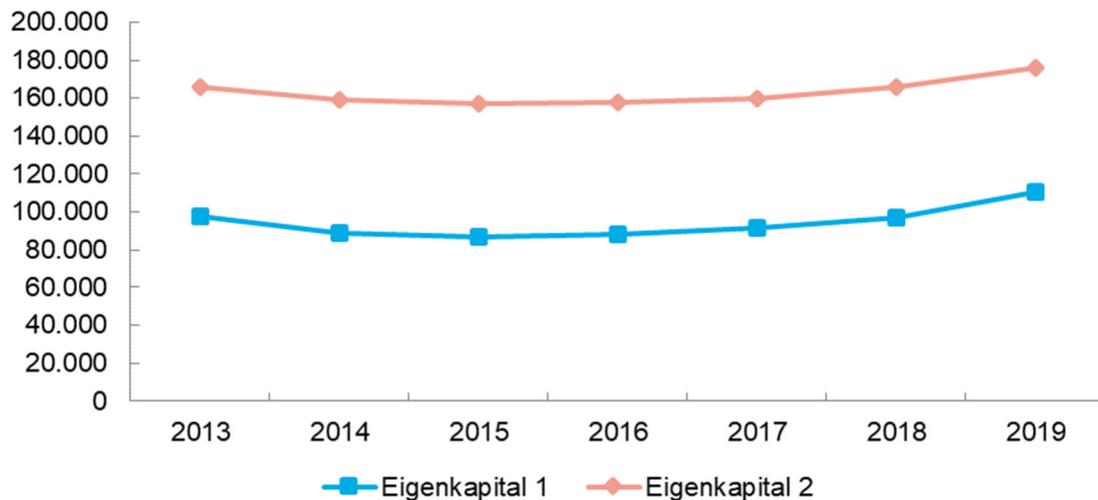
Bei den bilanziellen Abschreibungen erwartet die Stadt Lübbecke folgerichtig wegen der geplanten Investitionsmaßnahmen steigende Ansätze. Auch hier dürfte nach Baufortschritt bzw. Inbetriebnahme eine jährliche Konkretisierung der mittelfristigen Planung erforderlich sein.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Lübbecke verfügt über eine gute Eigenkapitalausstattung im Kernhaushalt und innerhalb des Konzerns (soweit Gesamtabchlüsse vorliegen). Lübbecke ist somit von der nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotenen Überschuldung weit entfernt.

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 Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2019



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

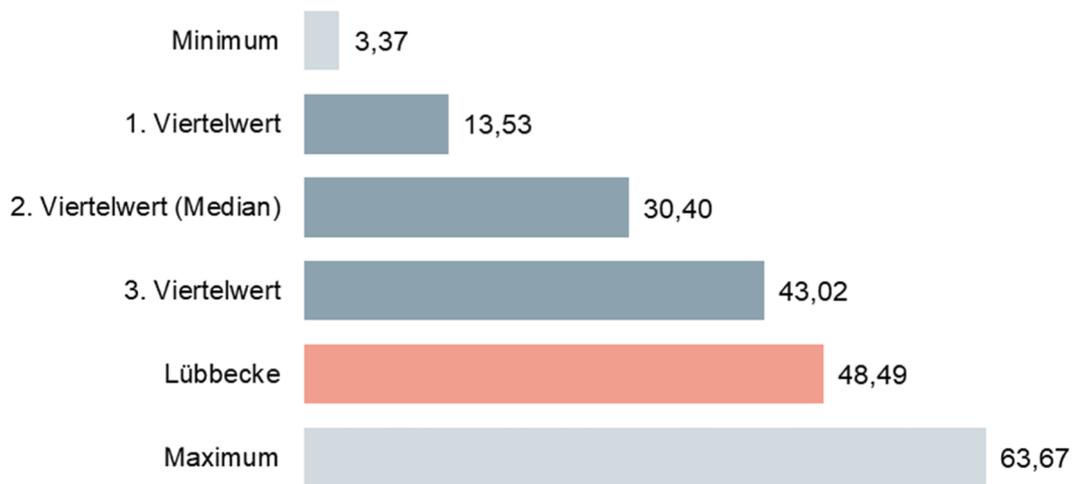
Das Eigenkapital der Stadt Lübbecke hat sich seit 2013 insgesamt um 13,1 Mio. Euro (+13,5 Prozent) erhöht. Dies liegt überwiegend an den Überschüssen der Haushaltsjahre 2013 und 2016 bis 2019 (in Summe 16,3 Mio. Euro). Außerdem ergab sich ein positiver Saldo aus der Verrechnung von Erträgen und Aufwendungen bei Vermögensgegenständen und Finanzanlagen (230.000 Euro, allgemeine Rücklage).

Die aktuelle Planung sieht von 2020 bis einschließlich 2024 überwiegend negative Ergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um 4,7 Mio. Euro (-4,3 Prozent) mindern. Sie unterliegen ggf. den im Kapitel 1.3.3 (Plan-Ergebnisse) beschriebenen Risiken.

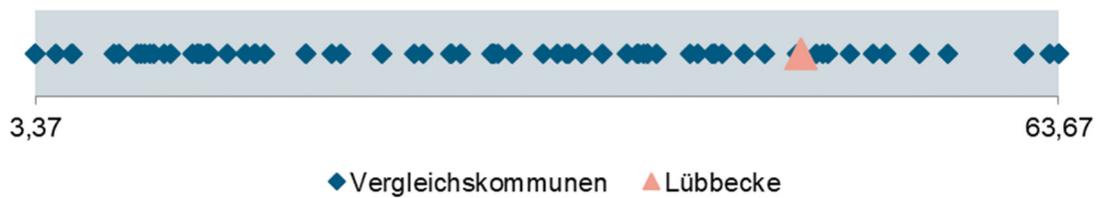
Das Jahresergebnis 2020 wird allerdings entgegen der Planung trotz der Corona-Pandemie deutlich besser ausfallen. Damit entwickelt sich die Eigenkapitalausstattung weiter positiv.

Interkommunal positioniert sich die Stadt Lübbecke mit ihrer Eigenkapitalausstattung wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019

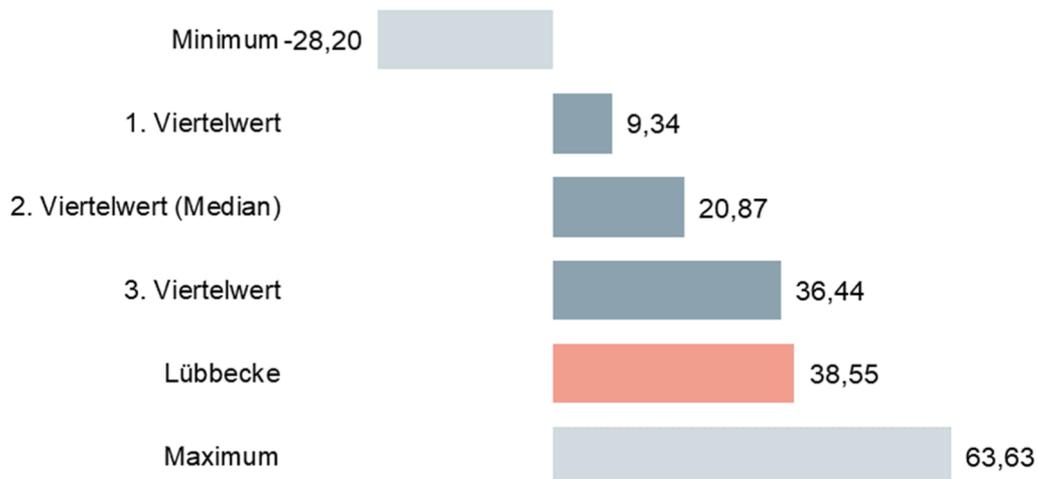


In den interkommunalen Vergleich sind 74 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

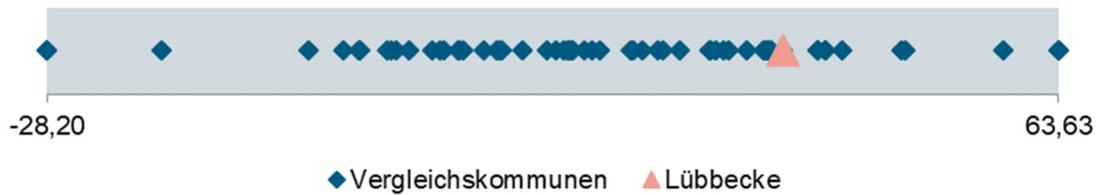


Gesamtabschlüsse der Stadt Lübbecke liegen bis einschließlich 2016 vor. Auf Konzernebene ergeben sich dabei folgende Vergleichswerte:

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2016



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



Die Gesamteigenkapitalausstattung der Stadt Lübbecke ist im interkommunalen Vergleich auch auf Konzernebene überdurchschnittlich.

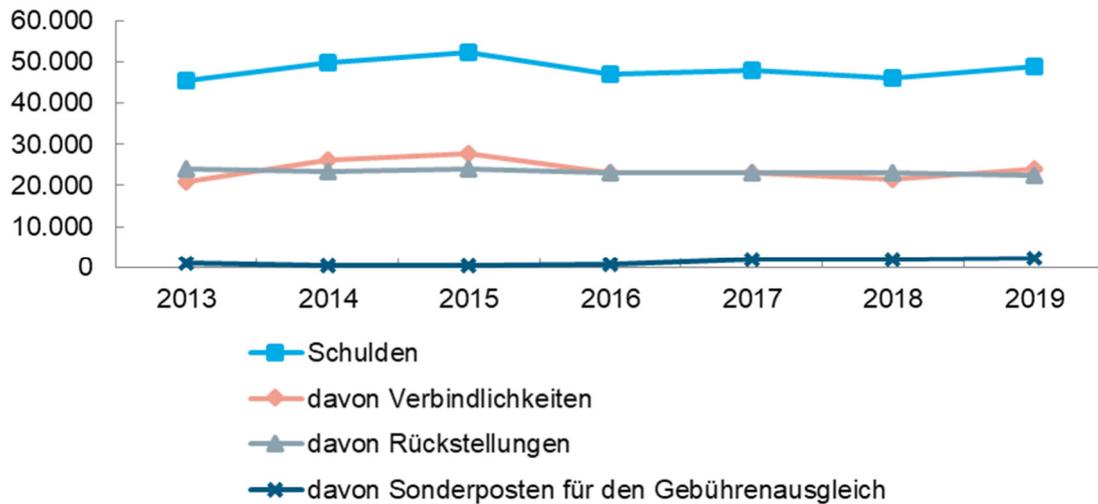
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Lübbecke ist unterdurchschnittlich verschuldet. Der Kernhaushalt verfügt dabei über eine ausreichende Liquidität für die laufende Verwaltungstätigkeit. Auf Konzernebene haben sich die Verbindlichkeiten für Investitionen erhöht, während Liquiditätskredite bis 2016 vollständig abgebaut werden konnten.
- Während die Stadt Lübbecke seit 2013 umfangreich in ihren Gebäudebestand investiert hat, unterliegt das Infrastrukturvermögens einem deutlichen Vermögensverzehr. Die Altersstruktur weist auf Risiken vor allem bei den Verkehrsflächen hin.

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.

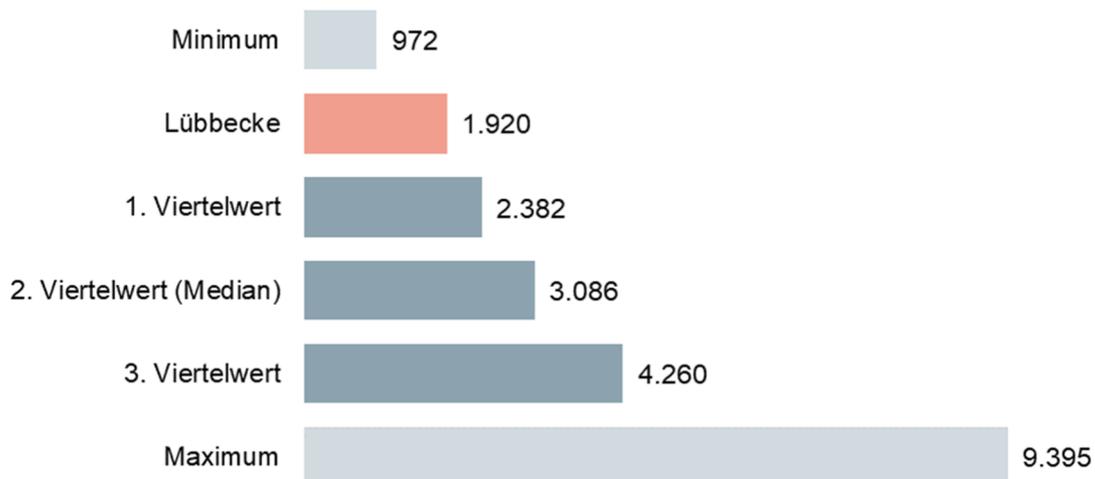
Schulden Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Lübbecke sind zwischen 2013 und 2019 um rund 3,3 Mio. Euro (+7,2 Prozent) gestiegen. Dabei haben sich die Verbindlichkeiten um 3,3 Mio. Euro (+16 Prozent) erhöht, während die Rückstellungen um 1,4 Mio. Euro bzw. knapp sechs Prozent gesunken sind. Die Stadt Lübbecke hat in diesem Zeitraum vor allem die Instandhaltungsrückstellungen reduziert (-3,2 Mio. Euro). Gleichzeitig stiegen die Pensionsrückstellungen um 1,7 Mio. Euro an.

Einen deutlichen Anstieg verzeichnet die Stadt Lübbecke auch bei den Sonderposten für den Gebührenaussgleich (+1,4 Mio. Euro) auf 2,3 Mio. Euro.

Schulden je Einwohner in Euro 2019

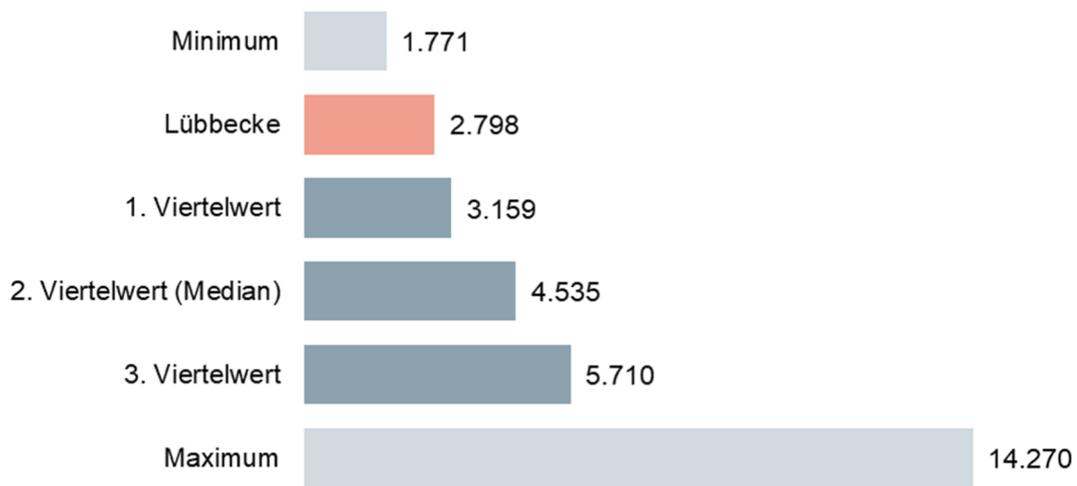


Bezogen auf den Kernhaushalt gehört die Stadt Lübbecke 2019 zu dem Viertel der Kommunen mit der geringsten Verschuldung. Die insgesamt 74 Vergleichswerte verteilen sich wie folgt:



Die vorliegenden Gesamtabstschlüsse ermöglichen Kennzahlenvergleiche bis einschließlich 2016.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2016



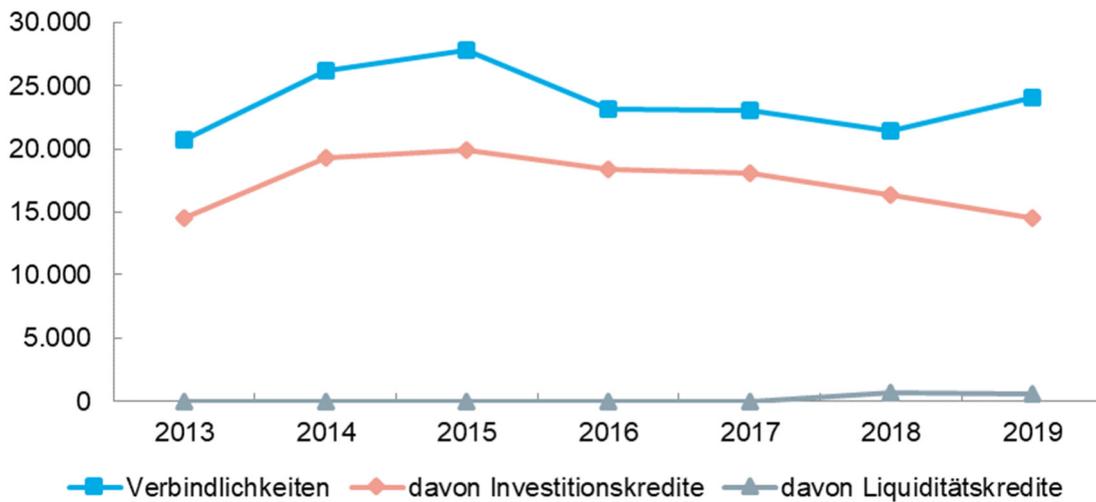
In den interkommunalen Vergleich sind 58 Werte eingeflossen:



Die Stadt Lübbecke gehörte 2016 zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Gesamtschulden.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Auch für die Verbindlichkeiten stellt die gpaNRW zunächst die Entwicklung der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Lübbecke dar.

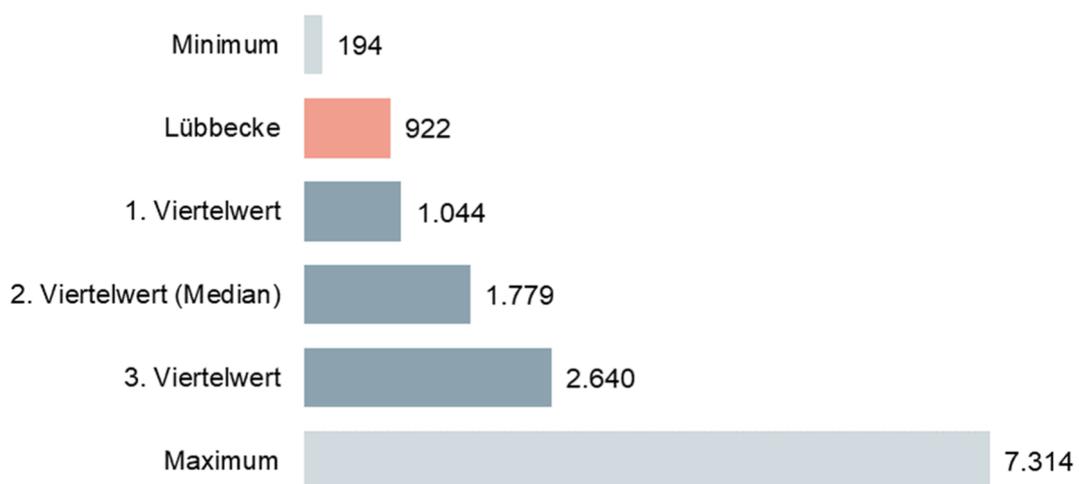


Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes haben sich im betrachteten Zeitraum insgesamt um 3,3 Mio. Euro auf rund 24,1 Mio. Euro erhöht. Dabei sind die Investitionskredite nach einem Anstieg bis 2015 im Eckjahrevergleich nahezu gleichgeblieben. Liquiditätskredite weist die Stadt Lübbecke lediglich für Verbindlichkeiten aus dem Programm Gute Schule 2020 aus. Hierfür trägt das Land die Zins- und Tilgungsleistungen.

Der Anstieg der Verbindlichkeiten hängt mit den erhaltenen Anzahlungen zusammen. Diese betragen Ende 2019 rund 5,3 Mio. Euro und damit rund 90 Prozent mehr als 2013. Die erhaltenen Anzahlungen stehen für investive Projekte zur Verfügung und werden bei Verwendung zu den Sonderposten umgebucht.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Lübbecke wie folgt:

Verbindlichkeiten (ohne Programm Gute Schule 2020) je Einwohner 2019

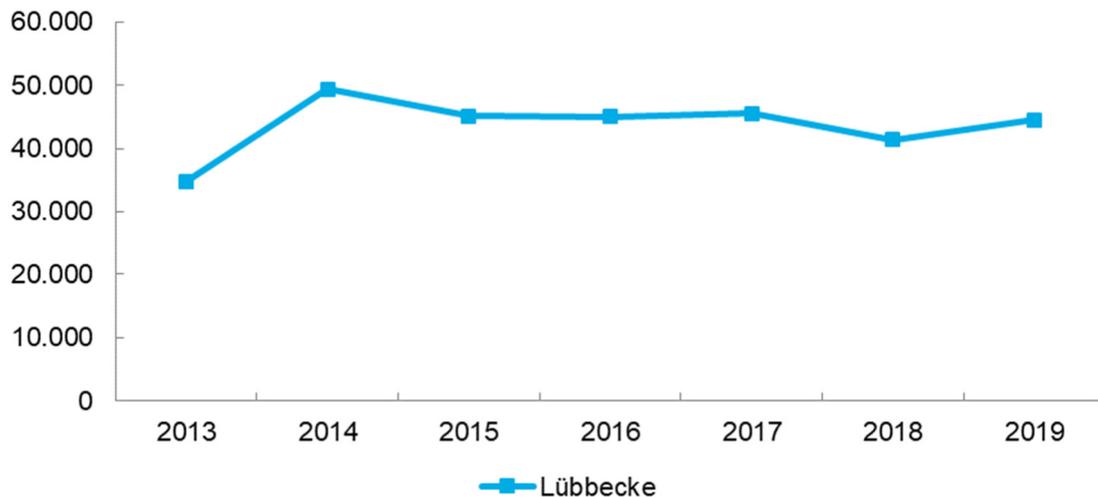


Wie schon bei den Schulden des Kernhaushaltes ergibt sich auch bei den Verbindlichkeiten eine deutlich unterdurchschnittliche Kennzahl im interkommunalen Vergleich. Die Stadt Lübbecke gehört auch hier zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Verbindlichkeiten. Lediglich in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 liegen die Verbindlichkeiten der Stadt im interkommunalen Vergleich höher.

Die Zinsbelastung für die investiven Kredite des Kernhaushaltes hat sich Vergleich zu 2013 um rund 220.000 Euro reduziert und liegt für das Haushaltsjahr bei nunmehr 380.000 Euro. Dies korrespondiert auch mit der aktuellen Zinslastquote (Finanzaufwendungen im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen, siehe Anlage, Tabelle 2, NKF-Kennzahlenset). Insofern ist der Haushalt der Stadt Lübbecke nur unterdurchschnittlich durch Zinsen belastet.

Auf Konzernebene ergibt sich im Eckjahrevergleich zwischen 2013 und 2019 ein Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten durch die Aufnahme investiver Kredite:

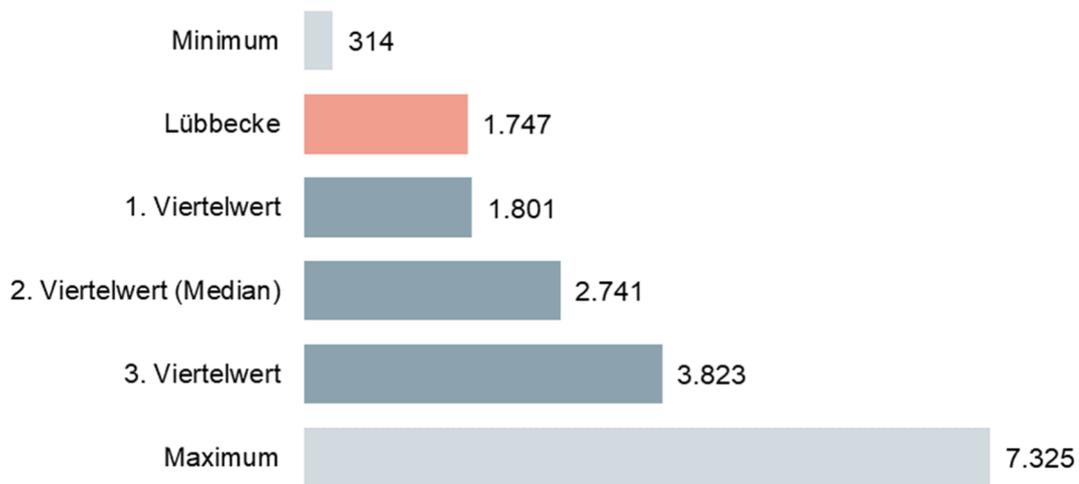
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2019



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2016 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Lübbecke verwendet. Für die Jahre 2017 bis 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen 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 2019



Die Stadt Lübbecke gehört auf Konzernebene 2019 zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten. Die insgesamt 31 Vergleichswerte verteilen sich wie folgt:



1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-586	4.630	3.807	4.623	5.595
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.672	-6.025	-8.272	-4.377	22
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-6.258	-1.395	-4.466	246	5.616
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.148	-1.719	-1.522	-1.361	-1.184
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-7.406	-3.114	-5.988	-1.115	4.432

Die Stadt Lübbecke plant von 2020 bis 2024 Investitionsmaßnahmen in erheblichem Umfang ein (rund 53,3 Mio. Euro). Zur Finanzierung sind neben aktuell vorhandenen liquiden Mitteln weitere 18 Mio. Euro aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie Investitionseinzahlungen von

rund 29 Mio. Euro eingeplant. Davon entfallen 26,3 Mio. Euro auf Zuwendungen, die die Stadt unter anderem im Rahmen ihrer Fördermittelakquise generieren will (Informationen zum Fördermittelmanagement siehe Kapitel 1.4.4).

Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 verfügte die Stadt Lübbecke auch aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung überwiegend über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Lediglich im Jahr 2014 war der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ und reduzierte die vorhandenen liquiden Mittel entsprechend. Positiv wirkt sich zudem aus, dass die Stadt Lübbecke die Gebühren der Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt vereinnahmt.

Die aktuelle Planung ab 2020 sieht bis 2024 keine Kreditaufnahmen zur Finanzierung der investiven Maßnahmen vor. Im gleichen Zeitraum ist die ordentliche Tilgung von 6,3 Mio. Euro vorgesehen. Der tatsächliche Liquiditätsbedarf ist dabei abhängig von der Umsetzung der Investitionsmaßnahmen. In den letzten Jahren konnten diese zunehmend nicht wie geplant erfolgen.

Sollten die oben genannten haushaltswirtschaftlichen Risiken eintreten, wird sich auch die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Lübbecke verschlechtern. In der Folge könnte bei den anstehenden Maßnahmen ggf. doch die Aufnahme von investiven Krediten erforderlich werden.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber 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.

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW		Durchschnittliche GND* Stadt Lübbecke	Durchschnittliche RND Stadt Lübbecke 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	48	28	42
Verwaltungsgebäude	40	80	40	18	54
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	45	22	52
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	40	36	10

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW		Durchschnittliche GND* Stadt Lübbecke	Durchschnittliche RND Stadt Lübbecke 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Schulen	40	80	60	30	50
Schulsporthallen	40	60	41	22	48
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	40	13	68
Sporthallen	40	60	40	24	41
Verkehrsflächen	30	60	60	21	69

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer in Jahren

Die Stadt Lübbecke hat mit Ausnahme der Schulgebäude und Straßen und Wege (Verkehrsflächen) eher kurze Gesamtnutzungsdauern (GND) für ihre Gebäude und Straßen festgelegt. Sie hat sich dabei an der NKF-Rahmentabelle der GND für kommunale Vermögensstände orientiert. Bei einzelnen Gebäuden weicht die Stadt Lübbecke mit der Gesamtnutzungsdauer von dieser Festlegung ab. Dies berücksichtigt die gpaNRW in der obigen Übersicht bei der durchschnittlichen GND.

Kurze GND belasten buchhalterisch durch höhere Abschreibungen auch die jährliche Ergebnisrechnung entsprechend. Dafür ist das Risiko außerordentlicher Abschreibungen jedoch geringer. Die oben genannten Anlagenabnutzungsgrade (AAG) beruhen auf den Daten der Anlagenbuchhaltung. Inwieweit der rechnerische mit dem tatsächlichen Vermögensverzehr übereinstimmt, ergibt sich beispielsweise aus einem Abgleich im Rahmen der körperlichen Inventur.

Die gpaNRW geht bei einem AAG von bis zu 50 Prozent von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Mit Ausnahme der Tageseinrichtungen für Kinder und der Verkehrsflächen bewegen sich die ermittelten AAG unterhalb oder nur knapp über 50 Prozent. Insofern sind auf Basis der Daten aus der Anlagenbuchhaltung keine besonderen Risiken erkennbar. Allerdings sind bereits in der Ermittlung der durchschnittlichen AAG einzelne Gebäude enthalten, die bereits vollständig abgeschrieben, aber noch in Nutzung sind. Dem Vermögensverzehr wirkt die Stadt Lübbecke mit Investitionen in das Gebäudevermögen entgegen. Dieses hat sich seit 2013 um 8,6 Mio. Euro bzw. 17 Prozent erhöht. Demgegenüber steht allerdings ein Vermögensverzehr von rund 14,7 Mio. Euro beim Infrastrukturvermögen.

Eine Auswertung nach Nutzungsdauern war nur für die Straßen und Wirtschaftswege möglich (siehe Berichtsteil „Verkehrsflächen“). Seit 2013 ist der Bilanzwert um 6,6 Mio. Euro bzw. 13 Prozent zurückgegangen. Die jährlichen Investitionen bleiben hinter den Abschreibungen zurück. Insofern ergibt sich ein vergleichsweise hoher AAG mit entsprechenden Risiken von Anlagenabgängen und notwendigen Ersatzinvestitionen oder Sanierungsbedarfen. Weitere Ausführungen hierzu siehe „Verkehrsflächen“.

Bei den Abwasserbeseitigungsanlagen übersteigen die bisher aufgelaufenen Abschreibungen den aktuellen Restbuchwert. Zwischen 2013 und 2019 entstand so ein Vermögensverzehr von insgesamt 8,7 Mio. Euro. Die Stadt Lübbecke setzt allerdings regelmäßig die Kanäle instand und plant Investitionen von rund fünf Mio. Euro in die Kläranlage für die vierte Reinigungsstufe.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote schwankt zwischen 65 und 137 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 92 Prozent. Die Investitionsquote von 137 Prozent für das Haushaltsjahr 2018 sticht dabei hervor. Diese ist allerdings hauptsächlich von Zugängen bei Finanzanlagen geprägt, wenngleich - mit Ausnahme des Abwasserbeseitigungsvermögens – in Gebäude und Straßen höhere Investitionen als Abschreibungen erfolgten.

Dem Risiko von Instandhaltungs- und Investitionsstaus begegnet die Stadt Lübbecke im Bedarfsfall mit Rückstellungen für Instandhaltungen. Mithilfe ihrer liquiden Mittel, erhaltener Anzahlungen aus Zuwendungen sowie Fördermitteln plant die Stadt weitere Investitionen in erheblichem Umfang bis 2024, siehe auch Kapitel 1.3.5.2. Dazu zählt der Schulbereich, z. B. mit dem Ausbau der offenen Ganztagschule, der Neubau des Baubetriebshofgebäudes, die Sanierung des Kultur- und Bildungszentrums Rahdener Straße sowie das Sportstättenentwicklungskonzept. Aktuell lässt die Stadt extern überprüfen, ob bzw. welcher Anpassungsbedarf bei den Grundschulstandorten erforderlich ist, um ein modernes Schulkonzept umzusetzen. Die Stadt Lübbecke plant hierzu Mittel der Investitions-, Schul- und Unterhaltungspauschale, der Förderprogramme Gute Schule 2020 und Digitalpakt sowie weiterer Fördertöpfe ein. Zum Fördermittelmanagement der Stadt siehe Kapitel 1.4.4. Risiken sieht die Stadt Lübbecke derzeit vor allem aufgrund im Vorfeld nur schwer kalkulierbarer Kostensteigerungen gegenüber der Planung von Baumaßnahmen. Dies zeigt sich, auch als Folge der Pandemie, vor allem bei den zuletzt stark gestiegenen Preisen für Baumaterialien.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Lübbecke 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 Lübbecke hält bislang die Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzung sowie des Jahresabschlusses nicht ein. Gesamtabschlüsse liegen bis einschließlich 2016 vor, für die Folgejahre bis einschließlich 2018 sind diese noch zu erstellen.

- Die wesentlichen Informationen über die Haushaltsentwicklung liegen mit Quartalsberichten zur unterjährigen Steuerung vor. Somit können die Entscheidungsträger von Verwaltungsvorstand und politischen Gremien zeitnah auf Planabweichungen reagieren.

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

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

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

Die **Stadt Lübbecke** hat seit 2013 die Haushaltssatzung in der Regel zwischen Januar und März bei der Aufsichtsbehörde angezeigt.

Die Stadt Lübbecke hält derzeit die Fristen für die Erstellung der Jahres- und der Konzernabschlüsse nicht ein. Vor allem die Umstellung der Finanzsoftware hat zu zeitlichen Verzögerungen bei der Erstellung der Jahresabschlüsse geführt. Auskunftsgemäß beabsichtigt die Stadt Lübbecke aber den Jahresabschluss 2019 im Jahr 2021 zu beschließen. Zudem soll der Jahresabschluss noch im laufenden Jahr örtlich geprüft werden. Den Jahresabschluss 2021 will die Stadt Lübbecke dann fristgerecht aufstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten.

Bis einschließlich 2016 liegen Gesamtabschlüsse vor. Die Fristen zur Aufstellung hat die Stadt Lübbecke nicht eingehalten. Noch offen sind die Gesamtabschlüsse für die Jahre 2017 und 2018. Ab dem Haushaltsjahr 2019 ist ein Gesamtabschluss auskunftsgemäß nicht mehr erforderlich.

Bis einschließlich 2019 berichtete die Stadt Lübbecke zweimal jährlich dem Finanzausschuss über die unterjährige Ertrags- und Finanzlage. Seit 2020 ist eine vierteljährliche Berichterstattung vorgesehen. Daher seien für die Steuerung auskunftsgemäß die Jahresabschlüsse nur von geringer Relevanz. Wichtiger seien die unterjährigen Quartalsberichte, da sie ein aktuelles Bild der Entwicklung im Soll-Ist-Abgleich darstellten. Die Quartals-Berichte enthalten einen Soll-Ist-Abgleich sowie eine Prognose für den Berichtszeitraum. Diese beziehen sich auf die Ergebnis- sowie die Finanzrechnung, so dass frühzeitig steuernd Maßnahmen ergriffen werden können. Darüber hinaus analysiert die Finanzabteilung die investiven Ein- und Auszahlungen hinsichtlich der Zahlungsflüsse. Der jeweilige Quartalsbericht wird unter Einbindung der Fachbereiche zentral im Bereich Finanzen aufgestellt. Erhebliche Abweichungen bei den Aufwands- und Ertragsarten werden dabei analysiert und in der Prognose berücksichtigt. Die Finanzierung der laufenden Verwaltungs- sowie Investitionstätigkeit wird bei Bedarf in den Quartalsberichten berücksichtigt. Kassenkredite sind derzeit nicht erforderlich. Wenn Investitionskredite aufgenommen werden müssen, berichtet die Finanzabteilung dazu unterjährig. Über die laufende Tilgung wird nur im Jahresabschluss bzw. in der Haushaltsplanung berichtet.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Jahresergebnisse ab dem Haushaltsjahr 2016 entwickelten sich aufgrund der konjunkturellen Lage positiv. Die Überschüsse ab dem Haushaltsjahr 2018 sind jedoch vorwiegend auf gestiegene Gewerbesteuern und Gemeinschaftssteuern zurückzuführen. Diese kann die Stadt Lübbecke nur bedingt steuern.

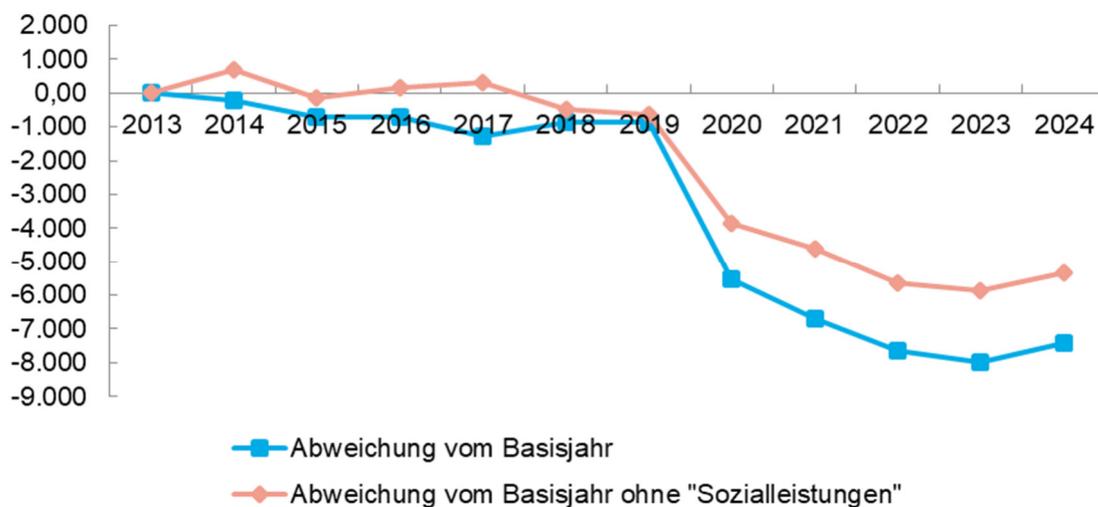
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

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 der **Stadt Lübbecke** ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2024



Jahresergebnisse bis 2019, ab 2020 Plandaten

Nach 2015 entwickelten sich die Jahresergebnisse konjunkturell bedingt positiv. Für die Stadt Lübbecke bestand insofern nach den erheblichen Einbrüchen bei der Gewerbesteuer sowie Schlüsselzuweisungen in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 keine Notwendigkeit, nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen anzustoßen. Auch wirkt sich generell für den Kernhaushalt positiv aus, dass die Gebühreneinnahmen des Abwasserbereichs dort direkt vereinnahmt werden. Gleichwohl verläuft die Entwicklung der um Gewerbesteuer und Leistungen des Finanzausgleichs bereinigten Jahresergebnisse bis 2019 vergleichsweise moderat, wenn auch negativ. Eine leichte Stabilisierung ergibt sich im Haushaltsjahr 2016 durch die Anhebung der Hebesätze der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer (siehe unten).

Unter Berücksichtigung der Sozialleistungen einschließlich der Jugendamtsumlage wird deutlich, dass diese die Haushaltswirtschaft der Stadt Lübbecke teilweise deutlicher belasten. Dies betrifft vor allem die Haushaltsjahre 2014, 2016 und 2017. Die Lücke zwischen den bereinigten Jahresergebnissen mit und ohne Sozialleistungen wird vor allem ab dem Wechsel von Ist- zu Planergebnissen deutlich größer.

Insgesamt verdeutlicht die Entwicklung, dass die zurückliegende gute konjunkturelle Entwicklung, vor allem aber die einmalig hohen Gewerbesteuererträge 2019, wesentlich zu den Überschüssen der letzten Jahre führten. Der deutliche Bruch zwischen Ist- und Plandaten ab 2020 zeigt nochmals die grundsätzlich vorsichtige Planung der Stadt Lübbecke. Die weitere Entwicklung bis 2024 ist abhängig von der Entwicklung der Gewerbesteuer, Schlüsselzuweisungen und Posten des Finanzausgleichs etc. Diese Ertragspositionen sind von der Stadt Lübbecke wenig oder nicht steuerbar. Die Haushaltsplanungen 2020 und 2021 beruhen neben eigenen Planungsparametern auch auf den Orientierungsdaten, die von einer konjunkturellen Lage mit leicht steigenden Erträgen ausgehen. Gleichwohl ist mit Risiken aufgrund von Preissteigerungen und teilweise noch zu konkretisierenden Planansätzen auszugehen, siehe Kapitel 1.3.3.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Lübbecke** hat letztmalig mit der Haushaltssatzung 2016 die Steuerhebesätze der Grundsteuer B (plus 48 Prozentpunkte) und der Gewerbesteuer (plus 14 Prozentpunkte) erhöht. Bei der Grundsteuer B ergaben sich im Verhältnis zum Vorjahr etwa 450.000 Euro höhere Erträge. Diese führten allerdings nicht zu spürbaren Konsolidierungserfolgen (siehe bereinigte Jahresergebnisse, Kapitel 1.4.2).

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

Hebesätze 2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Lübbecke	Kreis Minden-Lübbecke	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse	aktueller fiktiver Hebesatz gem. GFG
Grundsteuer A	217	266	259	298	223
Grundsteuer B	429	484	484	548	443
Gewerbesteuer	417	431	426	413	418

Quelle: www.it.nrw.de, Stand 30. Juni 2020

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke überträgt überdurchschnittlich hohe Aufwands- und laufende Auszahlungsermächtigungen in das Folgejahr. Die investiven Auszahlungen bleiben deutlich hinter den fortgeschriebenen Ansätzen zurück, vor allem, weil Baumaßnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden.

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

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

Die **Stadt Lübbecke** hat schriftlich geregelt, unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen möglich sind. Konsumtive Aufwendungen und Auszahlungen können dabei maximal zwei Jahre übertragen werden, investive Auszahlungen stehen grundsätzlich bis zum Abschluss der Maßnahme zur Verfügung. Dabei gilt jedoch für Baumaßnahmen und Beschaffungen der Grundsatz, dass die Mittel längstens für weitere zwei Jahre verfügbar bleiben, nachdem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Bei der Übertragung ins Folgejahr ist allerdings auch das geplante Jahresergebnis und die voraussichtliche Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Des Weiteren sind Verfahren, Stichtage und Information der politischen Gremien sowie ggf. der Kommunalaufsicht festgelegt.

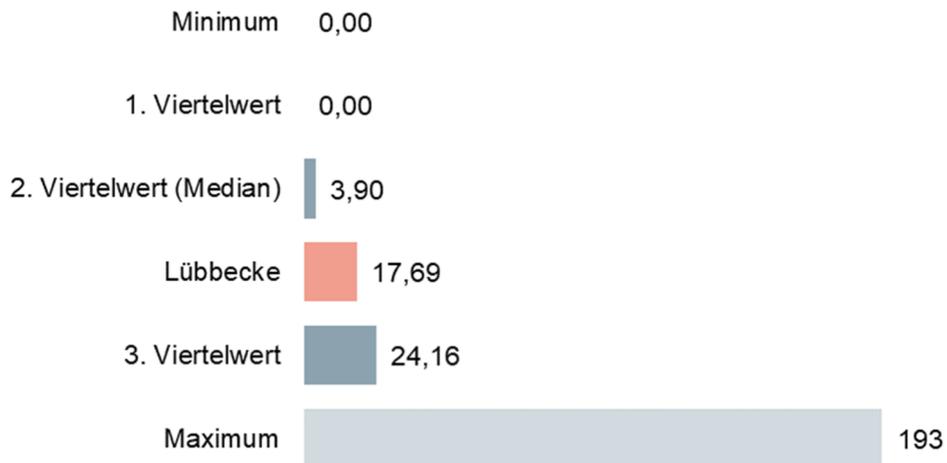
Die Stadt Lübbecke überträgt jährlich Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 KomHVO NRW. Sie schlüsselt diese nach konsumtiven Aufwendungen und Auszahlungen bzw. investiven Auszahlungen im Jahresabschluss auf. Kreditermächtigungen hat sie in diesem Zeitraum nicht übertragen. In vier der fünf Haushaltsjahre bestand zudem gar kein Kreditbedarf, da die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Lübbecke für laufende sowie investive Auszahlungen ausreichte.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Lübbecke 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	54.874	60.147	60.966	60.336	60.933
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	97	361	733	297	451
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,2	0,6	1,2	0,5	0,7
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	54.971	60.507	61.698	60.634	61.384
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,2	0,6	1,2	0,5	0,7
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	56.249	59.310	59.788	59.409	61.443
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	102,3	98,0	96,9	98,0	100,1

Die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen den Haushaltsansatz 2015 bis 2019 um durchschnittlich 0,6 Prozent. Überplanmäßige Aufwendungen fielen 2015 vor allem bei Personal- und Versorgungsaufwendungen an, so dass der fortgeschriebene Ansatz nicht ausreichte. Eine leichte Überschreitung ergibt sich ebenfalls für das Haushaltsjahr 2019. Die Stadt Lübbecke nimmt die ordentlichen Aufwendungen durchschnittlich zu 99,1 Prozent in Anspruch. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt dabei wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner verteilen sich 2019 interkommunal verglichen bei 68 Vergleichswerten wie folgt:



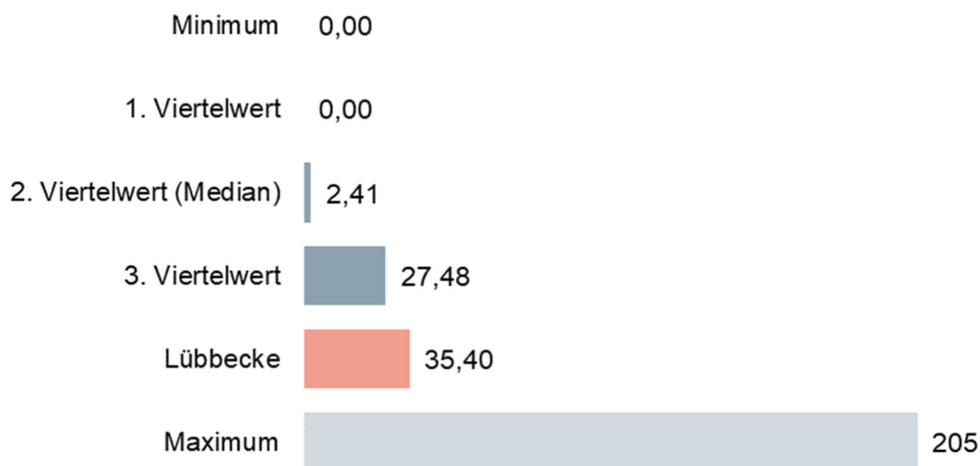
Die Stadt Lübbecke liegt mit ihren Ermächtigungsübertragungen je Einwohner über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Rund ein Drittel der Kommunen überträgt keine konsumtiven Aufwandsermächtigungen.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Stadt Lübbecke 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	48.591	53.652	55.433	53.598	53.998
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	253	633	1.126	475	902
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,5	1,2	2,0	0,9	1,7
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	48.844	54.285	56.558	54.073	54.900
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,5	1,2	2,0	0,9	1,6
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	49.293	52.306	53.602	51.811	52.531
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100,9	96,4	94,8	95,8	95,7

Die Ermächtigungsübertragungen erhöhen den Haushaltsansatz 2015 bis 2019 um durchschnittlich 1,3 Prozent. Überplanmäßige Auszahlungen fielen 2015 bei Transfer- sowie sonstigen Auszahlungen an. Die Stadt Lübbecke nimmt die fortgeschriebenen Ansätze durchschnittlich zu 96,7 Prozent in Anspruch. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt dabei wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2019



Die Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner verteilen sich 2019 interkommunal verglichen bei 68 Vergleichswerten wie folgt:



Bei den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überträgt die Stadt Lübbecke überdurchschnittlich hohe Ermächtigungen. Sie gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Werten.

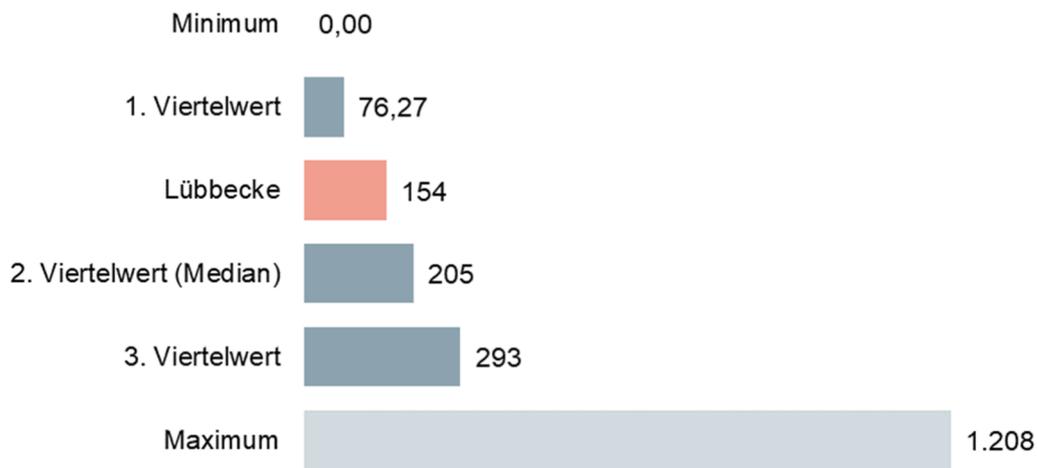
Investive Auszahlungen Stadt Lübbecke 2015 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	5.467	8.144	8.004	8.268	15.025
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	842	1.976	3.853	5.594	3.929
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	15,4	24,3	48,1	67,7	26,2
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	6.309	10.120	11.857	13.862	18.954
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	13,3	19,5	32,5	40,4	20,7
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.639	5.972	6.464	10.784	7.573

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	57,7	59,0	54,5	77,8	39,9

Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen schwankt bei der Stadt Lübbecke zwischen 40 und 59 Prozent. Im Durchschnitt liegt dieser zwischen 2015 und 2019 bei 58 Prozent. Gleichzeitig stiegen die jährlichen Ansätze im Eckjahresvergleich um 9,5 Mio. Euro, die übertragenen Ermächtigungen um 3,1 Mio. Euro.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019

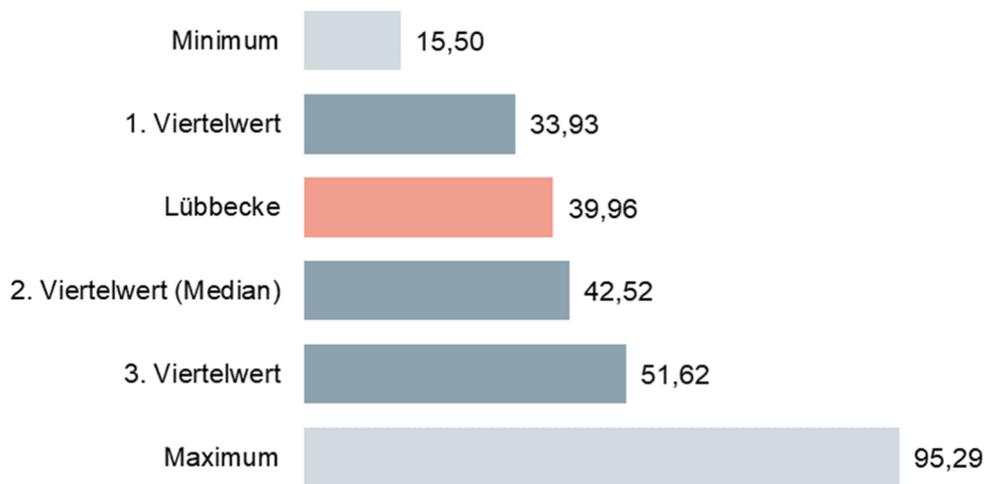


Die Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner verteilen sich 2019 interkommunal verglichen bei 68 Vergleichswerten wie folgt:



Im einwohnerbezogenen Vergleich positioniert sich die Stadt Lübbecke unterdurchschnittlich. Nur sechs Vergleichskommunen übertragen gar keine investiven Auszahlungen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent 2019



Die 67 Vergleichswerte verteilen sich wie folgt:



Im Vergleichsjahr 2019 gehört die Stadt Lübbecke zum Großteil der Kommunen mit deutlich unterhältiger Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen. Dies liegt auskunftsgemäß vor allem an Verzögerungen bei Baumaßnahmen, z. B. Parkpalette Weingarten, Bau eines Kunstrasenplatzes sowie Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. In Bezug auf notwendige Ersatzinvestitionen, z. B. im Infrastrukturbereich ist dies möglicherweise punktuell risikobehaftet. Weitere Ausführungen siehe Kapitel 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarf sowie im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten müssen daraus ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen. Die geplanten Maßnahmen werden auch seitens der Stadt als eher optimistisch eingeschätzt. Die Erfahrung der Stadt der letzten Jahre zeigt, dass die Umsetzung von Maßnahmen an personellen Ressourcen sowie Problemen bei der Auftragsvergabe scheiterten. Die Planungen der vergangenen Jahre vermitteln daher einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit. Dies kann ebenfalls Auswirkung auf die Ermittlung eines eventuellen Kreditbedarfes haben. Mit dem Entwurf des Jahresabschlusses 2020 hat die Stadt Lübbecke auch die Ermächtigungsübertragungen vorgelegt. Danach erhöhen sich die zu übertragenden Ermächtigungen für investive Auszahlungen auf voraussichtlich 13,5 Mio. Euro. Angesichts der ab 2022 geplanten

Baumaßnahmen wird sich diese Entwicklung fortsetzen. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (siehe Teilbericht „Vergabewesen“) könnte hier auch die Haushaltsplanung und-ausführung unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte angesichts steigender Ermächtigungsübertragungen und tendenziell sinkender Umsetzung investiver Maßnahmen einzelne Planungsparameter überprüfen. Sie sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Vorgehensweise der Stadt Lübbecke ist grundsätzlich geeignet, erfolgreich Fördermittel zu akquirieren. Strategische, schriftlich fixierte Vorgaben und ein zentraler Überblick über mögliche Förderprojekte könnten die Fördermittelakquise weiter verbessern.

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

Die **Stadt Lübbecke** hat bislang keine strategischen Vorgaben zur standardisierten Akquise von Fördermitteln vorgegeben. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte eine strategische Zielvorgabe festlegen, nach der Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- sowie Investitionsvorhaben standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich Dokumentation,

- Pflege einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- notwendige Interaktionen mit anderen Abteilungen (z. B. Finanzen) und
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um ein potenzielles Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Das Fördermittelmanagement der Stadt Lübbecke erfolgt bislang dezentral. Die Fachabteilungen kümmern sich für die jeweiligen Aufgabenbereiche sowohl um die Recherche zu Fördermöglichkeiten als auch die Akquise. Auskunftsgemäß besteht ein Überblick über Fördermöglichkeiten in der jeweiligen Fachabteilung. Als Quellen gibt die Stadt Lübbecke Verbände und Fördermittelgeber an. Externe Beratungen hat die Stadt dabei bisher nicht in Anspruch genommen.

Die Stadt Lübbecke weist darauf hin, dass es schwierig sei, einen umfassenden Überblick über die aktuelle Vielzahl an Förderprogrammen zu erhalten. Insofern kann die Einrichtung einer zentralen Stelle hilfreich sein, bei der die wesentlichen Informationen zusammenlaufen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke hat bislang ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen nicht etabliert. Eine zentrale Datensammlung aller wesentlichen Informationen ihrer Förderprojekte führt 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 **Stadt Lübbecke** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Die einzelnen Abteilungen sind für den Gesamtprozess von der Beantragung über den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen bis zum Erstellen der Verwendungsnachweise zuständig. Die zuständigen Stellen überwachen dabei über alle Hierarchieebenen hinweg eigenverantwortlich, dass Auflagen und Fristen eingehalten werden.

Soweit Förderanträge scheiterten oder abgelehnt wurden, war dies nach Auskunft der Stadt Lübbecke auf überzeichnete Förderprogramme oder mehrere angemeldete Förderprojekte zurückzuführen. Die Stadt Lübbecke hat bislang keine Fördermittel zurückzahlen müssen.

Die Stadt Lübbecke pflegt keine zentrale Datei oder Datenbank, in der sie diese wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral ablegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einbindet. Dies würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen enthalten:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum.
- Förderprogramm mit Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid.
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.
- Zweckbindungsfristen.

Erst ein zentraler Überblick ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen. Auch lässt sich so vorhandenes Wissen über Fördermöglichkeiten übersichtlicher bündeln.

Ein förderbezogenes Controlling in Form eines standardisierten Berichtswesens hat die Stadt Lübbecke bislang nicht etabliert. Es bietet sich ggf. an, die Quartalsberichte der Finanzabteilung über die Haushaltsausführung im Finanzausschuss um die oben aufgeführten Informationen zum Stand wichtiger Förderprojekte anzureichern. Dort laufen auch bislang die wesentlichen Informationen über konsumtive und investive Fördermaßnahmen zusammen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - [Finanzen]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Lübbecke hält bislang die Fristen zur Aufstellung der Haushaltssatzung sowie des Jahresabschlusses nicht ein. Gesamtabschlüsse liegen bis einschließlich 2016 vor, für die Folgejahre bis einschließlich 2018 sind diese noch zu erstellen.	57	E1	Die Stadt Lübbecke sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten.	58
F2	Die Stadt Lübbecke überträgt überdurchschnittlich hohe Aufwands- und laufende Auszahlungsermächtigungen in das Folgejahr. Die investiven Auszahlungen bleiben deutlich hinter den fortgeschriebenen Ansätzen zurück, vor allem, weil Baumaßnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden.	61	E2	Die Stadt Lübbecke sollte angesichts steigender Ermächtigungsübertragungen und tendenziell sinkender Umsetzung investiver Maßnahmen einzelne Planungsparameter überprüfen. Sie sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	67
F3	Die Vorgehensweise der Stadt Lübbecke ist grundsätzlich geeignet, erfolgreich Fördermittel zu akquirieren. Die Abteilungen prüfen jeweils dezentral, ob und welche Förderungen in Frage kommen und nutzen verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Strategische, schriftlich fixierte Vorgaben und ein zentraler Überblick über mögliche Förderprojekte könnten die Fördermittelakquise weiter verbessern.	67	E3	Die Stadt Lübbecke sollte eine strategische Zielvorgabe festlegen, nach der Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- sowie Investitionsvorhaben standardisiert zu prüfen sind.	67
F4	Die Stadt Lübbecke hat bislang ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen nicht etabliert. Dies birgt das Risiko möglicher Rückforderungen. Eine zentrale Datensammlung aller wesentlichen Informationen ihrer Förderprojekte führt die Stadt nicht.	68	E4	Die Stadt Lübbecke sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einbindet. Dies würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	68

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Stadt Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	122	90,57	97,84	101	104	122	75
Eigenkapitalquote 1	48,49	3,37	13,53	30,40	43,02	63,67	74
Eigenkapitalquote 2	77,27	17,20	41,96	56,23	68,43	86,86	74
Fehlbetragsquote		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	41,74	0,00	27,97	34,01	39,81	51,29	74
Abschreibungsintensität	11,85	0,37	6,09	7,49	8,44	12,78	73
Drittfinanzierungsquote	41,30	12,32	46,54	54,92	67,17	106	73
Investitionsquote	82,81	29,41	81,26	118	160	477	73
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	106	51,33	79,36	89,19	97,39	132	73
Liquidität 2. Grades	317	8,64	28,50	79,11	168	1.228	73
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,23	1,22	3,44	6,73	11,21	32,00	73
Zinslastquote	0,63	0,00	0,60	1,25	1,84	7,32	75
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	61,74	32,39	47,01	53,38	59,42	72,86	75
Zuwendungsquote	10,07	7,65	15,11	22,27	26,22	39,29	75
Personalintensität	15,72	12,74	17,59	20,80	23,53	31,24	75
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,10	8,48	12,98	16,56	18,95	31,64	75

Kennzahlen	Stadt Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	45,23	37,05	41,47	45,37	49,12	59,46	75

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 Lübbecke in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-2.141	1.270	3.330	5.249	13.475	
Gewerbesteuern (4013)	14.457	17.323	18.912	19.028	26.793	19.302
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	10.096	10.354	11.026	11.878	12.269	11.124
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.086	2.149	2.676	3.187	3.533	2.726
Ausgleichsleistungen (405)	1.013	1.032	1.084	1.125	1.166	1.084
Schlüsselzuweisungen (4111)	1.580	2.668	2.667	1.937	3.323	2.435
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	500	660	479	879	1.238	751
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	
Summe der Erträge	29.731	34.186	36.843	38.034	48.323	37.423
Steuerbeteiligungen (534)	2.423	2.834	3.077	3.089	4.066	3.098
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	12.130	12.760	12.882	13.466	14.342	13.116
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	
Summe der Aufwendungen	14.553	15.595	15.959	16.555	18.407	16.214
Saldo	15.178	18.591	20.884	21.479	29.916	21.210

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Eigenkapital	97.406	88.844	86.843	88.305	91.756	97.054	110.528
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	97.406	88.844	86.843	88.305	91.756	97.054	110.528
Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	68.289	70.277	69.906	69.296	68.078	68.478	65.607
Eigenkapital 2	165.695	159.121	156.749	157.601	159.833	165.532	176.135
Bilanzsumme	212.850	210.613	210.741	206.357	209.769	214.197	227.963

Tabelle 5: Schulden Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	14.577	19.348	19.957	18.403	18.100	16.374	14.590
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	644	610
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	143	120	97	74	50	46
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.545	1.161	1.827	1.825	812	1.512	1.720
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	256	1.040	291	147	0	-8	286
Sonstige Verbindlichkeiten	1.560	3.813	5.021	2.027	3.399	1.193	1.530
Erhaltene Anzahlungen	2.840	696	637	646	646	1.696	5.325
Verbindlichkeiten	20.777	26.201	27.853	23.145	23.031	21.460	24.108
Rückstellungen	23.892	23.411	24.047	23.056	23.135	22.978	22.480
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	975	388	320	826	1.780	1.820	2.342

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schulden	45.645	49.999	52.221	47.027	47.947	46.258	48.930

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2016

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten	34.819	49.442	45.150	45.063
Rückstellungen	26.732	26.669	27.110	25.343
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	975	388	320	826
Gesamtschulden	62.525	76.498	72.580	71.232

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2016

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Anleihen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	14.577	19.348	32.457	35.087
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	8.986	15.208	307	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	143	120	97
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.069	3.372	3.710	3.192
Sonstige Verbindlichkeiten	5.346	10.671	7.919	6.041
Erhaltene Anzahlungen	2.840	700	637	646

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016
Gesamtverbindlichkeiten	34.819	49.442	45.150	45.063

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2017 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt/Mehrheitsbeteiligungen	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	23.031	21.460	24.108
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	4.400	3.400
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	382	333	321
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	23.964	25.480	25.309
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	1.014	763	1.176
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	45.599	41.444	45.520

*Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH, Stadtwerke Lübbecke GmbH

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2024

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	2.857	-7.735	-2.141	1.270	3.330	5.249	13.475	-4.158	10	-677	-314	424
Gewerbesteuer	19.273	10.782	14.457	17.323	18.912	19.028	26.793	17.836	17.100	19.000	19.800	21.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.264	9.791	10.096	10.354	11.026	11.878	12.269	12.600	11.200	12.400	13.100	13.950
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.743	1.799	2.086	2.149	2.676	3.187	3.533	3.000	3.443	3.210	3.288	3.360
Ausgleichsleistungen	1.005	995	1.013	1.032	1.084	1.125	1.166	1.173	1.173	1.173	1.173	1.173
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.692	0	1.580	2.668	2.667	1.937	3.323	0	5.054	3.934	3.115	1.295
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	1.639	343	500	660	479	879	1.238	937	1.819	230	230	230
Summe der Erträge	34.617	23.709	29.731	34.186	36.843	38.034	48.323	35.546	39.789	39.947	40.705	41.008
Steuerbeteiligungen	3.390	1.887	2.423	2.834	3.077	3.089	4.066	1.497	1.536	1.586	1.645	1.695
Allgemeine Kreisumlage	11.764	12.719	12.130	12.760	12.882	13.466	14.342	16.088	14.944	14.769	14.801	14.874

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Summe der Aufwendungen	15.153	14.606	14.553	15.595	15.959	16.555	18.407	17.585	16.480	16.355	16.446	16.569
Saldo der Bereinigungen	19.463	9.103	15.178	18.591	20.884	21.479	29.916	17.961	23.309	23.592	24.259	24.439
Saldo der Sondereffekte*	0	0	0	0	317	1.223	1.035	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.607	-16.838	-17.319	-17.322	-17.870	-17.453	-17.476	-22.119	-23.299	-24.268	-24.573	-24.015
Abweichung vom Basisjahr	0	-231	-712	-715	-1.264	-847	-869	-5.513	-6.692	-7.662	-7.967	-7.408

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen Stadt Lübbecke in Tausend Euro 2013 bis 2024

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.607	-16.838	-17.319	-17.322	-17.870	-17.453	-17.476	-22.119	-23.299	-24.268	-24.573	-24.015
Jugendamtsumlage	-4.779	-5.796	-5.904	-6.365	-6.177	-6.300	-5.454	-7.319	-7.226	-7.141	-7.157	-7.192
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.859	-1.849	-1.338	-1.139	-2.051	-720	-1.304	-796	-1.369	-1.378	-1.377	-1.312
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-777	-702	-729	-768	-757	-743	-885	-962	-882	-937	-966	-994
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-9.191	-8.491	-9.348	-9.049	-8.885	-9.690	-9.834	-13.042	-13.821	-14.812	-15.073	-14.516
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	700	-157	142	306	-499	-643	-3.851	-4.630	-5.621	-5.882	-5.325

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke 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 Lübbecke** ist in 2018 an 14 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen. Auf vier der Beteiligungen übt die Stadt einen beherrschenden Einfluss aus, auf drei Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss. Insgesamt lässt sich daraus eine mittlere Komplexität der Beteiligungsstruktur ableiten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist hoch. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass im Vergleich zur Stadt hohe Verbindlichkeiten gehalten werden und die Beteiligungen Erträge in erheblicher Höhe erzielen. Dabei sind vor allem die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH, die Stadtwerke Lübbecke GmbH und die Netzgesellschaft Lübbecke mbH von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung. Auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind durch die vorgenannten Beteiligungen geprägt. Insgesamt sind die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt als mittel einzustufen.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Lübbecke in Teilen.

Die grundlegenden Unternehmensdaten sollten zukünftig für sämtliche Beteiligungen zentral im Beteiligungsmanagement geführt werden. Darüber hinaus sollte die Stadt anstreben, neben den Jahresabschlüssen und Wirtschaftsplänen möglichst auch die grundlegenden Unternehmensdaten digital vorzuhalten.

Die Stadt Lübbecke sollte die Beteiligungsberichte 2017 bis 2019 schnellstmöglich dem Rat vorlegen. Für die Folgejahre empfiehlt die gpaNRW die Beteiligungsberichte bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger zeitnah und vollständig über die Entwicklungen der Beteiligungen informiert werden.

Um eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat zu ermöglichen, sollte das Beteiligungsmanagement den Rat unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen informieren. Durch standardisierte Berichte zu Prognosen und Sachverhalten besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.

Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien der Beteiligungen aktiv unterstützen. Einerseits sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zu den Rechten und Pflichten eines Gremienmitglieds angeboten werden. So können insbesondere neue Gremienmitglieder auf ihre Mandatstätigkeit vorbereitet werden. Darüber hinaus sollten die Gremienvertreterinnen und -vertreter unterjährig durch Stellungnahmen zu den bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen 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

- Die Beteiligungsstruktur ist von einer mittleren Komplexität geprägt. Sie umfasst insgesamt 14 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf vier dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausüben, auf drei Weitere einen maßgeblichen Einfluss.

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 Lübbecke** ist zum 31. Dezember 2018 an insgesamt 14 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen. Dabei wird die überwiegende Anzahl der Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene gehalten. Wesentliche Beteiligungen werden jedoch mittelbar über die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH gehalten. Bei der Planung, Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen daher bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen. Dies ist unabhängig davon, ob eine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist.

Insgesamt werden Beteiligungen in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei sind die GmbH und die GmbH & Co. KG mit acht Beteiligungen die dominierenden Rechtsformen.

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

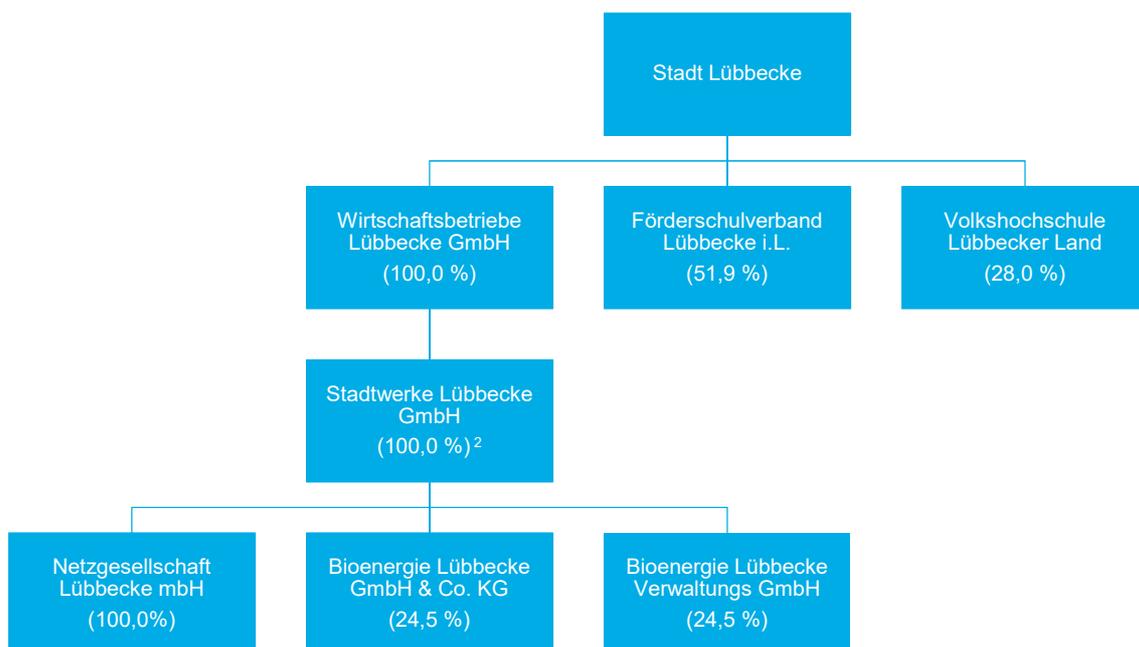
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁶ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



⁶ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

⁷ Die Stadt Lübbecke ist zu 3,83 Prozent unmittelbar an der Stadtwerke Lübbecke GmbH beteiligt. Die übrigen 96,17 Prozent werden mittelbar über die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH gehalten.

Die Bioenergie Lübbecke Verwaltungs GmbH tritt lediglich als Komplementär der Bioenergie Lübbecke GmbH & Co. KG in Erscheinung. Demzufolge ist sie nicht operativ tätig und wirtschaftlich nicht von Bedeutung.

Die Zweckverbandsversammlung des Förderschulverbands Lübbecke hat in ihrer Sitzung vom 26. November 2018 die Auflösung des Zweckverbands beschlossen. Die Liquidation erfolgte zum 31. Dezember 2019.

Darüber hinaus haben sich nach dem 31. Dezember 2018 weitere Änderungen in der Beteiligungsstruktur der Stadt Lübbecke ergeben. Zum einen wurde in 2020 die PRO-E Preußisch Oldendorfer Energieversorgung GmbH gegründet, an der die Stadt über die Stadtwerke Lübbecke zu 49,0 Prozent beteiligt ist. Diese wird gemeinsam mit der Stadt Preußisch Oldendorf geführt, welche die übrigen Anteile hält.

Zum anderen wurden in 2021 die Breitband Lübbecke Netz GmbH & Co. KG sowie die Breitband Lübbecke Verwaltung GmbH gegründet. An diesen ist die Stadt ebenfalls über die Stadtwerke Lübbecke GmbH beteiligt. Die von der Stadt mittelbar gehaltenen Anteile belaufen sich auf 75,1 Prozent. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten die Gesellschaften ihren Geschäftsbetrieb noch nicht aufgenommen. Dazu sind im zweiten Halbjahr 2021 noch weitere Beschlüsse in den Gremien der Stadt bzw. der Gesellschaft zu fassen.

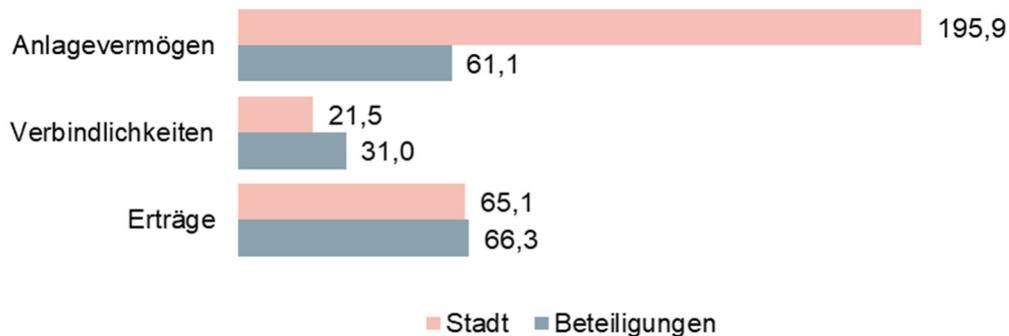
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Lübbecke halten im Vergleich zur Stadt hohe Verbindlichkeiten und erzielen hohe Erträge. Insgesamt sind die Beteiligungen von hoher wirtschaftlicher Bedeutung.

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 davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuerungsanfordernis 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 Lübbecke** 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 städtischen Beteiligungen halten in 2018 weniger als ein Drittel so viel Anlagevermögen wie die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Dabei entfällt das von den Beteiligungen gehaltene Anlagevermögen im Wesentlichen auf die Versorgungsanlagen und -netze der Stadtwerke Lübbecke GmbH.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen übersteigen zum 31. Dezember 2018 die Verbindlichkeiten der Stadt. Dabei entfallen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen mit 21,1 Mio. Euro vorwiegend auf Kreditverbindlichkeiten. Der Großteil der Kredite wird von der Stadtwerke Lübbecke GmbH und der Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH gehalten.

Eine Gegenüberstellung der Erträge zeigt, dass die Beteiligungen und die Stadt nahezu gleich viele Erträge erwirtschaften. Dabei verteilen sich die Erträge der Beteiligungen fast ausschließlich auf die Stadtwerke Lübbecke GmbH und die Netzgesellschaft Lübbecke mbH.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Lübbecke wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen in 2018 um 4,3 Mio. Euro entlastet. Ohne Berücksichtigung der weitergeleiteten Abwassergebühren der Stadtwerke Lübbecke GmbH gleichen sich die Aufwendungen und Erträge nahezu aus. Darüber hinaus hat die Stadt Gesellschafterdarlehen ausgegeben und Bürgschaften übernommen. Infolgedessen ergeben sich 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 Lübbecke** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	5.283	4.920	4.920
Steuererträge	1.412	1.264	816
Konzessionsabgaben	1.225	1.208	1.143
Gewinnausschüttungen und Dividenden	8	8	7
Sonstige Erträge	28	34	64
Gesamtsumme	7.956	7.434	6.950

Die Erträge aus Beteiligungen werden bestimmt durch die Erträge aus Leistungsbeziehungen. Diese entfallen mit 4,3 Mio. Euro in 2018 überwiegend auf die von der Stadtwerke Lübbecke GmbH an die Stadt weitergeleiteten Abwassergebühren. Die Stadtwerke Lübbecke erhebt diese im Auftrag der Stadt und leitet sie anschließend an die Stadt weiter, wo sie ertragswirksam verbucht werden. Da es sich hierbei um eine reine Weiterleitung handelt, bleiben diese Erträge bei unserer weiteren Betrachtung außen vor. Bis spätestens 2023 plant die Stadt darüber hinaus, die Gebühren wieder selbst zu erheben.

Darüber hinaus bekommt die Stadt Lübbecke Personal- und Sachkostenerstattungen sowie Pachtentgelte für die Bäder und den bewirtschafteten Parkraum von der Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH. Daneben erzielt die Stadt Lübbecke Erträge aus Konzessionsabgaben von der Stadtwerke Lübbecke GmbH sowie durch Steuererträge ihrer Beteiligungsunternehmen.

Die Erträge aus Gewinnausschüttungen entfallen vollständig auf die Stadtwerke Lübbecke GmbH. Dabei handelt es sich um den Gewinnanteil aufgrund der von der Stadt unmittelbar gehaltenen Anteile an der Gesellschaft.

Nicht enthalten in der tabellarischen Aufstellung sind die Gewinnausschüttungen, die von einer Beteiligung an eine andere geleistet werden. Aufgrund eines Ergebnisabführungsvertrages führt die Netzgesellschaft Lübbecke mbH ihre Jahresüberschüsse jährliche in voller Höhe an die Stadtwerke Lübbecke GmbH ab. Diese wiederum führt ihre Jahresüberschüsse – mit Ausnahme des städtischen Anteils – vollständig an die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH ab. Die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH ist strukturell defizitär und demzufolge auf die jährlichen Erträge aus dem Gewinnabführungsvertrag mit der Stadtwerke Lübbecke GmbH angewiesen. Diese belaufen sich in 2018 auf 3,0 Mio. Euro.

Insgesamt generiert die Stadt Lübbecke 4,2 Prozent ihrer Erträge⁸ in 2018 aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Dabei wurden die weitergeleiteten Abwassergebühren der Stadtwerke Lübbecke GmbH aus den oben dargelegten Gründen nicht berücksichtigt. Insgesamt entspricht dies einem relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.676	2.304	2.314
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	309	319	322
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	2.985	2.623	2.636

Die Aufwendungen aus Beteiligungen sind geprägt durch die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Insbesondere handelt es sich dabei um die Aufwendungen aus der Lieferung von Gas, Strom und Wasser durch die Stadtwerke Lübbecke GmbH. Darüber hinaus ergeben sich Aufwendungen aus der Inanspruchnahme von Leistungen des Kommunalen Rechenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe. Weiterhin ergeben sich in 2018 einmalige Aufwendungen in Zusammenhang mit der Liquidation des Förderschulverbands Lübbecke. Daneben leistet die Stadt jährliche Umlagezahlungen an den Förderschulverband Lübbecke.

Bezogen auf das Jahr 2018 sind insgesamt 4,4 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt auf Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen zurückzuführen. Es handelt sich dabei um einen spürbaren Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Nach Gegenüberstellung der Erträge und Aufwendungen ergibt sich in 2018 eine Entlastung des kommunalen Haushalts von 4,3 Mio. Euro. Ohne Berücksichtigung der weitergeleiteten Abwassergebühren der Stadtwerke Lübbecke GmbH gleichen sich die Erträge und Aufwendungen nahezu aus.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	0	4.400
Bürgschaften (Stand 31.12.)	16.416	14.624	12.512
Gesamtsumme	16.416	14.624	16.912

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

⁸ Berücksichtigt wurden hier die ordentlichen Erträge und die Beteiligungserträge.

In 2018 hat die Stadt Lübbecke Gesellschafterdarlehen von 2,4 Mio. Euro an die Stadtwerke Lübbecke GmbH und von 2,0 Mio. Euro an die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH ausgegeben. Das Darlehen der Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH war zum Prüfungszeitpunkt bereits vollständig zurückgezahlt. Darüber hinaus wurden in der Vergangenheit Bürgschaftszusagen zugunsten der Stadtwerke Lübbecke GmbH und der Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH gemacht. Diese haben sich entsprechend der planmäßigen Tilgung der von den Gesellschaften aufgenommenen Kredite jährlich reduziert.

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.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke 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 Lübbecke** ist zentral im Bereich Finanzen angesiedelt. Damit ist es organisatorisch dem Kämmerer unterstellt. Die Aufgaben des operativen Beteiligungsmanagements werden von einer Mitarbeiterin wahrgenommen. Das strategische Beteiligungsmanagement übernimmt der Kämmerer selbst.

Das Beteiligungsmanagement verfügt über alle grundlegenden Unternehmensdaten der bedeutenden Beteiligungen. Zu den bedeutenden Beteiligungen zählen die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH, die Stadtwerke Lübbecke GmbH und die Netzgesellschaft Lübbecke mbH. Für diese hält das Beteiligungsmanagement die Gesellschaftsverträge und Satzungen vor. Ebenso werden langfristige Verträge geführt, sofern es sich dabei um grundlegende Verträge handelt (z.B. Konzessionen, Bürgschaften oder Darlehen). Für die übrigen Beteiligungen werden die grundlegenden Unternehmensdaten derzeit nur teilweise zentral vorgehalten.

Neben den grundlegenden Unternehmensdaten verwahrt das Beteiligungsmanagement die Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen der bedeutenden Beteiligungen. Diese werden dem Beteiligungsmanagement unmittelbar von den Beteiligungen zur Verfügung gestellt. Sofern die Beteiligungen über einen digitalen Sitzungsdienst verfügen, hat das Beteiligungsmanagement darüber hinaus Zugriff auf das jeweilige Gremieninformationssystem.

Weiterhin liegen dem Beteiligungsmanagement die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen vor. Während die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorliegen, beschränken sich die vorgehaltenen Wirtschaftspläne auf die bedeutenden Beteiligungen. Auch die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden dem Beteiligungsmanagement direkt von den Beteiligungen zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus können diese über die Gremieninformationssysteme der Beteiligungen bezogen werden.

Die persönlichen Daten der Gremienvertreterinnen und -vertreter werden in der Hauptverwaltung gepflegt und fortlaufend aktualisiert. Diese hinterlegt die Daten im Ratsinformationssystem, sodass das Beteiligungsmanagement jederzeit darauf zugreifen kann. Darüber hinaus führt das Beteiligungsmanagement eine eigene Übersicht im Bereich Finanzen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden die grundlegenden Unternehmensdaten vorrangig in Papierform geführt. Zudem liegen diese nicht für alle Beteiligungen zentral im Beteiligungsmanagement vor. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen werden dagegen zentral im Beteiligungsmanagement geführt und liegen zum Großteil digital vor. Eine analoge Datenvorhaltung erschwert die Möglichkeit, jederzeit auf alle notwendigen Informationen und Unterlagen der Beteiligungen zugreifen zu können. Dies wird durch eine dezentrale Datenvorhaltung erschwert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten zukünftig für alle Beteiligungen zentral im Beteiligungsmanagement zu führen. Darüber hinaus sollten die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne nach Möglichkeit digital vorgehalten werden.

Nach Auskunft des Kämmerers wurde zwischenzeitlich angeordnet, dass die grundlegenden Unternehmensdaten der Beteiligungen sowie die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse künftig für alle Beteiligungen zentral im Beteiligungsmanagement geführt werden. Darüber hinaus sollten sämtliche Unterlagen dem Beteiligungsmanagement künftig unaufgefordert zur Verfügung gestellt werden.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke 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 Lübbecke** hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2016 erstellt. Dabei wurden die Beteiligungsberichte den jeweiligen Gesamtab schlüssen als Anlage beigefügt. Die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 wurden während der laufenden Prüfung der gpaNRW erstellt. Die Stadt plant diese zusammen mit den Gesamtab schlüssen bis Ende 2021 dem Rat vorzulegen. Ab dem Haushaltsjahr 2019 hat die Stadt Lübbecke die Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses nach § 116a Abs. 1 GO NRW beschlossen. Infolgedessen ist der Beteiligungsbericht gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert zu beschließen. Für das Jahr 2019 hat die Stadt einen vorläufigen Beteiligungsbericht erstellt, der aufgrund des zwischenzeitlich vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung veröffentlichten Modells noch einmal überarbeitet werden soll. Dieser soll dem Rat ebenfalls bis Ende des Jahres zum Beschluss vorgelegt werden. Derzeit verfügen die kommunalen Entscheidungsträger demnach über keinen aktuellen Überblick über die Beteiligungen der Stadt Lübbecke.

Zukünftig – d.h. ab dem Beteiligungsbericht 2021 – plant die Stadt die Beteiligungsberichte bis zum Ende des jeweiligen Folgejahres zu erstellen. Diese sollen zunächst im neu gegründeten Finanzausschuss vorberaten werden, bevor sie zum Beschluss dem Rat zugeleitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die Beteiligungsberichte 2017 bis 2019 möglichst kurzfristig dem Rat vorlegen. Zukünftig empfiehlt die gpaNRW die Beteiligungsberichte bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Lübbecke unterjährig keine standardisierten Berichte über die Beteiligungen zur Information der Gremienvertreter, des Rates oder der Verwaltungsführung. Im Falle der Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH übernimmt die Kämmererei jedoch die Buchführung der Gesellschaft und erstellt regelmäßige Berichte über deren wirtschaftliche Entwicklung. Darüber hinaus übt der Kämmerer in Personalunion die Funktion des Geschäftsführers der Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH aus. Somit ist er unterjährig jederzeit hinreichend über die Geschäfte der Gesellschaft informiert und der Informationsfluss zum Beteiligungsmanagement sichergestellt.

Die mittelbar über die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH gehaltene Stadtwerke Lübbecke GmbH sowie die Netzgesellschaft Lübbecke mbH sind ebenfalls von Bedeutung für die Stadt. Beide Beteiligungen berichten unterjährig ausschließlich an die Gesellschafterversammlung. Der Bürgermeister vertritt die Stadt als Mitglied in den Gesellschafterversammlungen beider Beteiligungen. Darüber hinaus nimmt der Kämmerer an den Gremiensitzungen der beiden Gesellschaften teil. Dies ist möglich, da ihm gesellschaftsvertraglich ein Teilnahmerecht eingeräumt ist. Dadurch ist gewährleistet, dass die Stadt unterjährig ausreichend über die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaften informiert ist.

Die Ratsmitglieder der Stadt Lübbecke erhalten unterjährig hingegen keine standardisierten Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen. Lediglich die in den Gremien vertretenen Ratsmitglieder erhalten entsprechenden Kenntnis. Dabei ist positiv hervorzuheben, dass die nicht stimmberechtigten Parteien über ein Gastrecht an den Gremiensitzungen der bedeutenden Beteiligungen teilnehmen können.

Aus Sicht der gpaNRW ist es daher sinnvoll, den Rat in Zukunft regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zu unterrichten. Hierbei sollten Plan/Ist-Vergleiche dargestellt und Prognosen zur finanziellen Lage, zur Entwicklung sowie zur Zielerreichung erläutert werden. Nur so wird eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat ermöglicht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der in 2020 und 2021 hinzugewonnenen Beteiligungen.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien der Beteiligungen entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke 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 Gremien der Beteiligungen der **Stadt Lübbecke** sind durch Mitglieder des Verwaltungsvorstandes sowie des Rates besetzt. Dabei wird die Stadt in den meisten Gremien direkt durch den Bürgermeister, in den übrigen Fällen durch einen Dezernenten vertreten. In die überwiegenden Gremien sind darüber hinaus Ratsmitglieder entsandt. Bei den bedeutenden Beteiligungen ist zusätzlich der Kämmerer in den Gremiensitzungen vertreten. Im Falle der Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH ist dies auf seine Funktion als Geschäftsführer der Gesellschaft zurückzuführen. Bei der Stadtwerke Lübbecke GmbH und der Netzgesellschaft GmbH steht ihm gesellschaftsvertraglich ein Teilnahmerecht zu.

Bei den bedeutenden Beteiligungen positioniert sich die Stadt in den Gremiensitzungen durch die Vertreter des Verwaltungsvorstandes mündlich zu den einzelnen Tagesordnungspunkten. Diese mündlichen Stellungnahmen werden schriftlich in den Protokollen der Gremiensitzungen festgehalten. Somit ist sichergestellt, dass auch die Vertreter des Rates die Sichtweise der Stadt kennen und ihre Entscheidungen unter Abwägung der Interessen der Beteiligungen und der Stadt treffen können.

Bei den übrigen Beteiligungen ist dies nicht gegeben. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Lübbecke verfasst keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten dieser Beteiligun-

gen. Aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter ist es sinnvoll, dass das Beteiligungsmanagement den Vertreterinnen und Vertretern eine aktive Unterstützung bietet. Eine Möglichkeit besteht darin, dass das Beteiligungsmanagement zumindest die wichtigsten Tagesordnungspunkte kommentiert und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfasst. Darüber kann sichergestellt werden, dass die Gremienvertreter die Sichtweise der Kommune kennen und diese in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreterinnen und -vertreter zumindest für die bedeutenden Tagesordnungspunkte der Gremiensitzungen durch Stellungnahmen unterstützen.

Um die Gremienvertreterinnen und -vertreter aus dem Rat auf ihre Mandatsaufgaben vorzubereiten, sollte die Stadt diese darüber hinaus durch Schulungen unterstützen.

Die Stadt Lübbecke hat für ihre Gremienvertreterinnen und -vertreter in der Vergangenheit keine Schulungen angeboten. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es jedoch sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es im Falle fachlicher oder komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Lübbecke sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke ergeben.	87	E1	Die Stadt Lübbecke sollte anstreben, die grundlegenden Unternehmensdaten zukünftig für alle Beteiligungen zentral im Beteiligungsmanagement zu führen. Darüber hinaus sollten die grundlegenden Unternehmensdaten, die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne nach Möglichkeit digital vorgehalten werden.	88
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke ergeben.	88	E2.1	Die Stadt Lübbecke sollte die Beteiligungsberichte 2017 bis 2019 möglichst kurzfristig dem Rat vorlegen. Zukünftig empfiehlt die gpaNRW die Beteiligungsberichte bis zum Ende des Folgejahres zu erstellen und dem Rat vorzulegen.	89
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen.	90
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien der Beteiligungen entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lübbecke ergeben.	90	E3.1	Das Beteiligungsmanagement sollte die Gremienvertreterinnen und -vertreter zumindest für die bedeutenden Tagesordnungspunkte der Gremiensitzungen durch Stellungnahmen unterstützen.	91
			E3.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Lübbecke sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.	91

3. Bauaufsicht

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke 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 Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der **Stadt Lübbecke** unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Die internen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse sind insgesamt effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht aber Verbesserungspotential. Bei den einfachen Baugenehmigungsverfahren ist organisatorisch bislang kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen. Die Stadt sollte hier verbindliche Regelungen treffen und eine Mitzeichnung der Genehmigungen vorsehen. Die Stadt Lübbecke sollte zudem in den Baugenehmigungsverfahren bereits bei der Nachforderung von Unterlagen eine Gebühr erheben. Die bisherige Vorgehensweise ist nicht rechtskonform und sollte deshalb kurzfristig angepasst werden. Darüber hinaus sollte die Stadt die wesentlichen Kriterien für ihre Ermessensentscheidungen schriftlich fixieren.

Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren in 2018 sind vergleichsweise kurz. Seit 2019 stehen der Stadt keine Daten zu den Laufzeiten mehr zur Verfügung. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung. Mit dem Umstieg auf eine andere Fachsoftware sollte sie die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren wieder erfassen und künftig evaluieren.

Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise viele Bauanträge. Gegenüber 2018 ist dieser Wert deutlich gesunken. Gleichzeitig hat sich der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren verdoppelt, ist aber immer noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die Stadt Lübbecke sollte die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen bei den unerledigten Bauanträgen analysieren.

Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt noch maßgeblich in Papierform. Die Stadt sollte die Digitalisierung ihrer Bearbeitungsprozesse weiter vorantreiben und mittelfristig im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln können. Da die eingesetzte Software nicht mehr weiterentwickelt wird, sind Investitionen in die Hard- und Software erforderlich.

Ziele und Kennzahlen zur Steuerung der Bauaufsicht nutzt die Stadt Lübbecke noch nicht. Sie sollte für mehr Transparenz Kennzahlen erheben und fortschreiben. Dabei sollte sie Zielwerte

beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im 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.

3.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

3.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Lübbecke** leben zum Stichtag 01. Januar 2019 nach der Statistik von IT.NRW rund 25.490 Einwohner. Damit gehört Lübbecke im Segment der mittleren kreisangehörigen Gemeinden zu den einwohnerschwächeren Städten. Die Gebietsfläche Lübbeckes ist mit rund 65 qkm ebenfalls kleiner als bei den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Neben dichter besiedelten Gebieten verfügt die Stadt über große Flächen, die dem Außenbereich zuzurechnen sind. Gut 74 Prozent des Stadtgebietes bestehen aus Erholungs- und Grünflächen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	78	31	55	65	77	171	119
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	119
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,59	1,57	6,75	8,92	13,22	41,45	79
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	85,35	53,54	80,26	85,17	89,42	96,77	79
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	6,06	0,00	1,60	4,44	9,13	25,61	119

Bei der einwohnerbezogenen Fallzahl positioniert sich Lübbecke trotz einer interkommunal durchschnittlichen Anzahl von Bauanträgen über dem dritten Viertelwert. Das ist auf die verhältnismäßig geringe Einwohnerzahl zurückzuführen. Bezogen auf die Gemeindefläche ist die Fallzahl durchschnittlich. Der Anteil der Anträge in den einfachen und normalen Genehmigungsverfahren ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist etwas höher als bei vielen Vergleichskommunen.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich für die Stadt Lübbecke deutliche Schwankungen bei den Fallzahlen. Die Stadt Lübbecke konnte zudem auch die Zahlen für 2017 bereitstellen. Sie werden daher in die nachfolgende Betrachtung einbezogen.

Entwicklung der Fallzahlen für Lübbecke

Grundzahlen	2017	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	16	15	12
Bauanträge	282	260	186
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	258	237	169

Grundzahlen	2017	2018	2019
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	24	23	17

Die Anzahl der Bauanträge ist in Lübbecke seit 2018 um gut 28 Prozent gesunken. Seit 2017 sogar um 34 Prozent. Rückgänge der Antragszahlen sind grundsätzlich nicht nur in Lübbecke festzustellen, sondern auch in den anderen Städten. Derzeit liegt der durchschnittliche Rückgang der Antragszahlen bei knapp 23 Prozent. Er ist in Lübbecke damit etwas stärker als im landesweiten Mittel. Insgesamt hat das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst. Die Prüfkommunen geben dafür verschiedene Gründe an, wie z.B.

- Anträge wurden teilweise bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten.
- Anträge wurden bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren.
- Nach der neuen Rechtslage sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

Die Stadt Lübbecke ist als kleines Mittelzentrum nach eigener Einschätzung ein attraktives Ziel für Bauwillige. Die Stadt Lübbecke kann ihren Einwohnern derzeit nur in begrenztem Umfang Baugrundstücke zur Verfügung stellen. Nur in den vorhandenen Wohngebieten sind noch einige Bauplätze vorhanden. Darüber hinaus entstehen kurzfristig neue Bauplätze in einem neuen Baugebiet. Weitere Baugebiete werden derzeit noch entwickelt.

Bezüglich der Entwicklung der Bauantragszahlen konnte die Stadt Lübbecke Daten ab dem Jahr 2017 zur Verfügung stellen. Für den Zeitraum davor liegen keine belastbaren Daten vor. Es ist festzustellen, dass die Antragszahlen seit 2017 kontinuierlich gesunken sind. Die Stadt erwartet für die nächsten Jahre einen Anstieg der Antragszahlen. Die hohen Antragszahlen aus 2018 sind jedoch eher den Mitnahmeeffekten aufgrund der Änderung der Landesbauordnung zuzurechnen. Mittelfristig ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der Bauanträge auf einem mittleren Niveau zwischen 2018 und 2019 einpendeln wird.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1,02	0,26	1,17	1,75	2,66	8,00	75
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,47	0,14	0,48	0,73	1,16	2,44	75
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	1,48	0,53	1,86	2,49	3,71	7,96	90

Die Stadt Lübbecke erfasst die Gesamtzahl der von ihr eingeholten Stellungnahmen. Sie ist in Relation zu den Bauanträgen geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt beschränkt sich grundsätzlich darauf, nur die unbedingt erforderlichen Stellungnahmen einzuholen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle können Strukturen wie vorhandene Bergbau und Landschaftsschutzgebiete oder Gashochdruckleitungen die Arbeit der Bauaufsicht beeinflussen. Weil deren Belange betroffen sein könnten, sind dann zusätzlich verschiedene Stellen im Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Solche Besonderheiten finden sich im Stadtgebiet Lübbecke nicht. Dadurch ist die Anzahl eingeholter Stellungnahmen vergleichsweise gering.

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und deren Bearbeitungsdauer für die Stellungnahme kann grundsätzlich zu einem erheblichen Teil die Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren beeinflussen. Die Stadt Lübbecke beteiligt die betroffenen Stellen gleichzeitig, wenn sämtliche erforderlichen Unterlagen vorliegen. Inwieweit sich das auf die Bearbeitungszeiten bzw. die Gesamtlaufzeit der Anträge auswirkt, betrachten wir im Kapitel 3.3.6.

3.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der Stadt Lübbecke unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Die internen Abstimmungsprozesse sind insgesamt effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht Verbesserungspotential.

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 Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Lübbecke** hält die Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit der Anträge (gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018) in der Regel ein. Nur in Ausnahmefällen, wie zum Beispiel bei Personalausfall, kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Die Bearbeitungszeit von sechs Wochen bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes hält die Stadt Lübbecke 2019 nach eigener Einschätzung ebenfalls in der Regel ein. Die in § 64 Abs. 2 BauO NRW eingeräumte Verlängerungsfrist wird in begründeten Ausnahmefällen in Anspruch genommen. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrags können von der Stadt nicht aus der eingesetzten Software ausgewertet werden. Eine Plausibilisierung der Aussage ist daher nicht möglich.

Die Angrenzer werden durch die Bauaufsicht der Stadt Lübbecke gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW bei Abweichungen und Befreiungen grundsätzlich vor Erteilung der Baugenehmigung informiert. Die Stadt legt zudem Wert darauf, bereits in der Bauberatung Bauwillige auf die Besonderheiten des Bauvorhabens hinzuweisen. Den Baubeginn oder ggf. das Erlöschen von Baugenehmigungen hält die Bauaufsicht der Stadt Lübbecke nach. Die Bauherrschaft erhält ggf. eine Information über das Erlöschen einer Baugenehmigung.

Die Bauaufsicht hat für die Sachbearbeitung keine schriftlichen Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen. Die Sachbearbeitenden stimmt sich dazu in Dienstbesprechungen mit dem Vorgesetzten ab. Schwierige Fälle werden bei Bedarf auch mit dem Dezernenten und hinzugezogenen Fachanwälten erörtert. Die Einzelfallentscheidungen werden in der jeweiligen Bauakte dokumentiert. Eine Sammlung bestimmter wiederkehrender Entscheidungen gibt es nicht.

Aus Sicht der gpaNRW sollten die Stadt Lübbecke die von ihr angewendeten Kriterien bei Ermessensentscheidungen in einer zentralen Ablage dokumentieren, um eine Gleichbehandlung gleichartiger Fälle zu gewährleisten. Damit würde zusätzlich auch die Einarbeitung neuer Mitarbeiter im Falle eines personellen Wechsels erleichtert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte ihre Kriterien zum Umgang mit Ermessensentscheidungen dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Dabei ist ein Gebührenrahmen vorgegeben. Die Baugebühren an sich bieten keine Möglichkeiten einer höheren Aufwandsdeckung, da sie sich an der Rohbausumme orientieren. Spielräume ergeben sich insbesondere bei den Gebühren für die Überwachung. Die Stadt orientiert sich, wie alle dem Kreis Minden-Lübbecke angehörigen Kommunen, an den Rahmensätzen des Kreises. Die gpaNRW bildet für den Bereich der Bauaufsicht keinen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab. Wie zuvor beschrieben ist der Großteil der Gebühreneinnahmen beim Bauantragsverfahren von der Rohbausumme abhängig. Diese kann die Stadt Lübbecke jedoch nicht beeinflussen. Ein interkommunaler Vergleich ist daher aus unserer Sicht nicht zielführend. Dagegen kann ein intrakommunaler Vergleich über mehrere Jahre durchaus Erkenntnisse bringen. Aus einem intrakommunalen Aufwandsdeckungsgrad lassen sich Tendenzen und Besonderheiten in den einzelnen Jahren erkennen. Die Stadt Lübbecke ermittelt den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht nicht.

Sie hat daher keinen Überblick, inwieweit mit den vereinnahmten Gebühren ein Deckungsbeitrag erreicht wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht jährlich ermitteln. Sie erhält dadurch Informationen zu Tendenzen und Besonderheiten.

3.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Das Angebot der Stadt Lübbecke an persönlicher Bauberatung und die zur Verfügung gestellten Informationen wirken sich positiv auf den niedrigen Anteil zurückgenommener Bauanträge aus.

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.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Lübbecke	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	1,07	17,54	101
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	2,15	0,00	2,15	3,86	6,26	20,00	108

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Mit der Änderung ist keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Ist der Bauantrag jedoch unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde unter Nennung der Gründe die Bauherrschaft zur Behebung der Mängel auf. Werden dann die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf die Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in der **Stadt Lübbecke** vergleichsweise gering. In 2018 lag der Anteil mit 1,15 Prozent sogar noch unter dem ersten Viertelwert. Darüber hinaus musste die Stadt 2019 keinen Bauantrag ablehnen.

Die von der Stadt verfolgte Strategie einer ausführlichen Bauberatung wirkt sich positiv aus. Zudem bietet die Stadt Lübbecke Bauwilligen über ihre Homepage umfangreiche Möglichkeiten zur Information zu den Verfahren und stellt Merkblätter und Formulare zur Verfügung. Auch das trägt zur guten Information der Bauwilligen bei und reduziert den Anteil von Anträgen der mangels Erfolgsaussichten zurückgenommen wird.

3.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Aufgaben und Befugnisse innerhalb der Bauaufsicht hat die Stadt Lübbecke schriftlich geregelt. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung weisen ein Verbesserungspotential auf.

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 Fragen des durchgeführten Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

Die **Stadt Lübbecke** nutzt in der Bearbeitung der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren eine selbst erstellte Checkliste zur Prüfung der Anträge. Die zu beteiligenden Stellen legt die Bauaufsicht mittels eines standardisierten Umlaufbogens fest. Der Einsatz von Checklisten gibt den Mitarbeitenden Sicherheit bei der Aufgabenerledigung und vereinheitlicht die Entscheidungsprozesse. Sowohl der Umlaufbogen als auch der Vorprüfbogen sind nicht in der Fachsoftware hinterlegt. Sie werden in Papierform in der jeweiligen Bauakte geführt. Die anhand des Papierbogens festgehaltenen Ergebnisse trägt die Bauaufsicht im Nachgang in die Fachsoftware ein. Der Prozess zur nachträglichen digitalen Erfassung ist aufwändiger als eine unmittelbare Dokumentation in der Fachsoftware. Viele am Markt verfügbare Fachsoftwares sind in der Lage, diesen Arbeitsschritt digital abzubilden. Die gpaNRW bewertet es dennoch positiv, dass die Bauaufsicht der Stadt Lübbecke Checklisten pflegt und einsetzt, um einen gleichartigen Geschäftsprozess zu gewährleisten. Für eine medienbruchfreie Bearbeitung sollte der Prozess zukünftig digital abgebildet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen. Ziel sollte es sein, möglichst alle Arbeitsschritte digital abbilden und medienbruchfrei ausführen zu können.

Darüber hinaus kann die Software auch dazu genutzt werden, Ermessensentscheidungen objektiv nachprüfbar zu dokumentieren. Siehe hierzu auch unsere Empfehlung zur schriftlichen Festlegung von Kriterien für die Ermessensentscheidungen im Kapitel 3.3.2. Durch eine medienbruchfreie Bearbeitung kann die Stadt Lübbecke das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Liegezeiten in der Bearbeitung sowie der Beteiligung interner Stellen. Die Stadt Lübbecke sollte bei der Digitalisierung ihrer Arbeitsabläufe die landesweiten Vorgaben und Standards berücksichtigen. Ggf. bietet sich auch eine Nutzung der Funktionalitäten des Bauportals des Landes NRW an.

Weitere Handlungssicherheit erreicht die Stadt Lübbecke mittels der in den Stellenbeschreibungen festgelegten Verantwortungsbereiche. Darüber hinaus sind die Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse der Beschäftigten schriftlich geregelt.

3.3.5 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**

Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Lübbecke weitgehend effektiv gestaltet. Er enthält nur wenige Arbeitsschritte, die optimiert werden können.

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.

Die Bauanträge gehen in der Stadt Lübbecke bislang ausschließlich in Papierform ein. Eine digitale Antragsannahme ist mit der derzeit eingesetzten Software nicht möglich (siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel „Digitalisierung“). Die eingegangenen Anträge werden zunächst von der Bereichsleitung gesichtet und den Sachbearbeitenden zugeordnet. Das Verwaltungsbüro registriert den Antrag und legt eine physische Akte mit Vorprüfbogen und Umlaufbogen an. Die Sachbearbeitung prüft die Unterlagen auf Vollständigkeit und legt fest, welche Stellen im Verfahren beteiligt werden. Sind die eingereichten Antragsunterlagen nicht vollständig, fordert die Sachbearbeitung die Unterlagen innerhalb einer im Einzelfall angemessenen Frist nach.

Die Stadt Lübbecke setzt für die Nachforderung der Unterlagen keine Gebühr fest. Das erfolgt erst, wenn die Unterlagen auch nach Aufforderung nicht nachgereicht werden. Der Antrag gilt in diesen Fällen als zurückgenommen. Dazu berechnet die technische Sachbearbeitung eine Gebühr anhand des Aufwandes und gibt den Vorgang an die Verwaltungskraft. Diese erstellt den Gebührenbescheid und sendet ihn mit den Antragsunterlagen zurück. Mit diesem Vorgehen ist ein Vier-Augen-Prinzip bei der Rücknahmefiktion von Anträgen gewährleistet.

Mit der Landesbauordnung hat der Gesetzgeber die sogenannte „Rücknahmefiktion“ des § 71 Abs. 1 BauO NRW eingeführt. Bei der Nachforderung von Unterlagen handelt es sich um einen feststellenden Verwaltungsakt. Dieser knüpft an das Verstreichen der mit der Nachbesserungsaufforderung verbundenen Frist unmittelbar eine nachteilige Rechtsfolge. Denn die Rücknahme tritt allein durch Fristablauf durch die gesetzlich angeordnete Rücknahme-Fiktion ein. Die Regelung soll nach den Intentionen des Gesetzgebers das Verfahren klar und vollzugsfreundlich machen und dem Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung der Bauherrin oder des Bauherrn dienen. Damit einher geht eine Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch den Fortfall unnötiger wiederholender Nachforderungen.

Für die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Unterlagen ist daher auch ein neuer Gebührentatbestand geschaffen worden, da anderenfalls im Falle des Eintritts der Rücknahmefiktion für den Verwaltungsaufwand keine Gebühren gefordert werden könnten. Eine Gebühr für den Eintritt der Rücknahmefiktion ist dagegen nicht vorgesehen, da die Rechtsfolge sich unmittelbar aus dem Gesetz ergibt und somit keiner behördlichen Amtshandlung

mehr bedarf. Das Erheben einer Gebühr für das Nachfordern von fehlenden Unterlagen ist aus Sicht der gpaNRW auch in der Sache gerechtfertigt. Die Gebühr ist für den Aufwand vorgesehen, den die untere Bauaufsichtsbehörde durch die Vorprüfung sowie die Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung hatte. Da der Prüfaufwand je nach Bauvorhaben unterschiedlich sein kann, hat der Gesetzgeber einen Gebührenrahmen vorgesehen, durch den die Bauaufsicht dem tatsächlichen Aufwand Rechnung tragen kann. Darüber hinaus hat die Erfahrung in einigen anderen Kommunen gezeigt, dass das Erheben einer Gebühr für das Nachfordern von Unterlagen mit der Zeit zu einer besseren Güte und Vollständigkeit eingereicherter Anträge führte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte bereits bei der Nachforderung der Unterlagen die rechtlich mögliche Gebühr erheben. Die bisherige Vorgehensweise ist nicht rechtskonform und sollte deshalb kurzfristig angepasst werden.

Sind die Unterlagen vollständig, beteiligt die Sachbearbeitung interne und externe Stellen und holt deren Stellungnahmen ein. Gleichzeitig führt sie die bauordnungsrechtliche und planungsrechtliche Prüfung durch. Grundsätzlich ist der Zeitpunkt im Bearbeitungsprozess für diese Überprüfung recht spät gewählt. Die Stadt prüft aber auch in der Vorprüfung der Unterlagen diese Belange ein erstes Mal. Nicht genehmigungsfähige Anträge werden dadurch schon früh gefiltert. Zudem sind die durchschnittlichen Laufzeiten der Genehmigungsverfahren moderat. Der praktizierte Prozessablauf wirkt sich somit nicht nachteilig auf die Laufzeiten aus.

Sofern der Antrag nicht zurückgenommen wird und nicht genehmigungsfähig ist, gibt die technische Sachbearbeitung den Vorgang an eine Mitarbeiterin aus der Verwaltung ab. Diese erstellt einen Zwischenbescheid und hört die Antragsteller an. Sofern der Antrag danach zurückgenommen wird, fertigt die Beschäftigte den Gebührenbescheid nach Vorgabe der Sachbearbeitung. Muss der Antrag abgelehnt werden, fertigt und unterzeichnet die Verwaltungsmitarbeiterin den Ablehnungsbescheid. Auch bei der Ablehnung von Bauanträgen wird damit das Vier-Augen-Prinzip eingehalten.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, erstellt und unterzeichnet die Sachbearbeitung den Genehmigungsbescheid und berechnet die Gebühren. Das Verwaltungsbüro fertigt den Gebührenbescheid nach den Vorgaben der Sachbearbeitung und stellt die weiteren standardisierten Unterlagen für die Baugenehmigung zusammen. Die Sachbearbeitung unterzeichnet dann den Gebührenbescheid. Das Verwaltungsbüro verschickt zum Abschluss sämtliche Unterlagen mitsamt dem Genehmigungsbescheid.

Eine fachliche Kontrolle des Genehmigungsbescheides im Vier-Augen-Prinzip ist somit organisatorisch nicht verankert. Das Verwaltungsbüro kann diese Aufgabe fachlich nicht wahrnehmen. Gleichwohl werden die Entscheidungen in vielen Fällen innerhalb der Bauaufsicht gemeinsam besprochen und damit in gewisser Weise im Mehr-Augen-Verfahren getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte durch organisatorische Regelungen das Vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen gewährleisten.

Mit der Entscheidung, einfache Verwaltungsarbeiten von der technischen Sachbearbeitung auf ein Verwaltungsbüro zu verlagern, hat die Stadt Lübbecke zusätzliche Arbeitsschritte im Prozessablauf geschaffen. Das Vorgehen erscheint aus Sicht der gpaNRW recht aufwändig und

mit Einführung einer aktuellen Fachsoftware zunehmend vermeidbar. Grundsätzlich sollte die Fachsoftware geeignet sein, diese Arbeitsschritte zu automatisieren und vollständig in der Sachbearbeitung zu belassen. Der Wegfall einzelner Tätigkeiten für das Verwaltungsbüro wird sich nach unserer Einschätzung nicht wesentlich auf die Arbeitsauslastung einzelner Stellen auswirken. Das Aufgabenspektrum des Verwaltungsbüros ist deutlich größer. Darüber hinaus werden sich durch die im Kapitel 3.3.8 angeregte Digitalisierung des Bauaktenarchives zusätzliche Aufgaben ergeben, die den Wegfall von Tätigkeiten im Genehmigungsverfahren mindestens kompensieren.

Die zusätzlichen Arbeitsschritte wirken sich aber nach den vorliegenden Daten nicht nachteilig auf die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren aus. Wie im Kapitel „Laufzeit von Bauanträgen“ dargestellt, sind diese im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 kürzer als bei vielen anderen Kommunen.

3.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke kennt die genauen Bearbeitungszeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) 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:

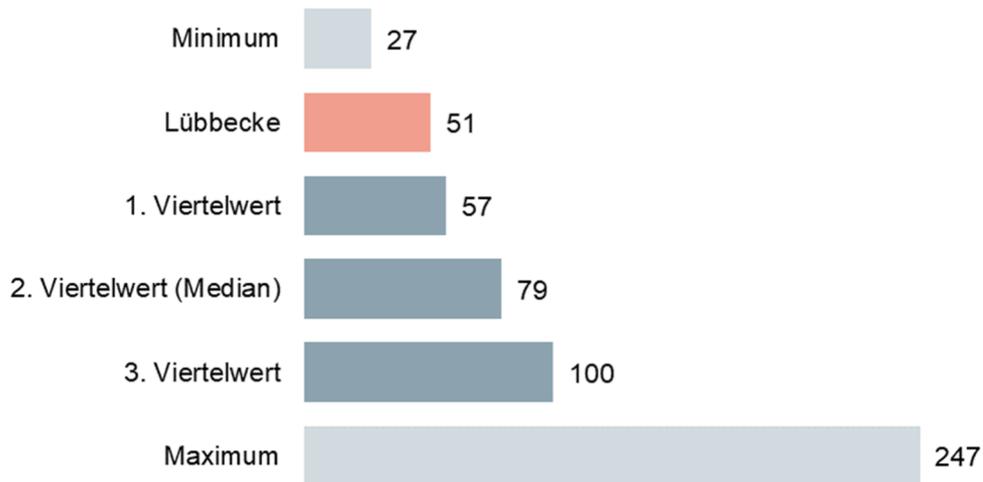
- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Häufig sind Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller nachgefordert werden. 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 Prüfung beginnen beziehungsweise Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen.

Die **Stadt Lübbecke** konnte mittels ihrer Fachsoftware lediglich die Gesamtlaufzeiten der Anträge für 2018 auswerten, weil die Funktionalität in der Fachsoftware ab März 2019 nicht mehr verfügbar ist. Wir betrachten daher an dieser Stelle ausnahmsweise die Daten für 2018. Alle

weiteren Vergleiche und Kennzahlen in diesem Bericht werden auf der Grundlage der Daten für 2019 gebildet.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2018

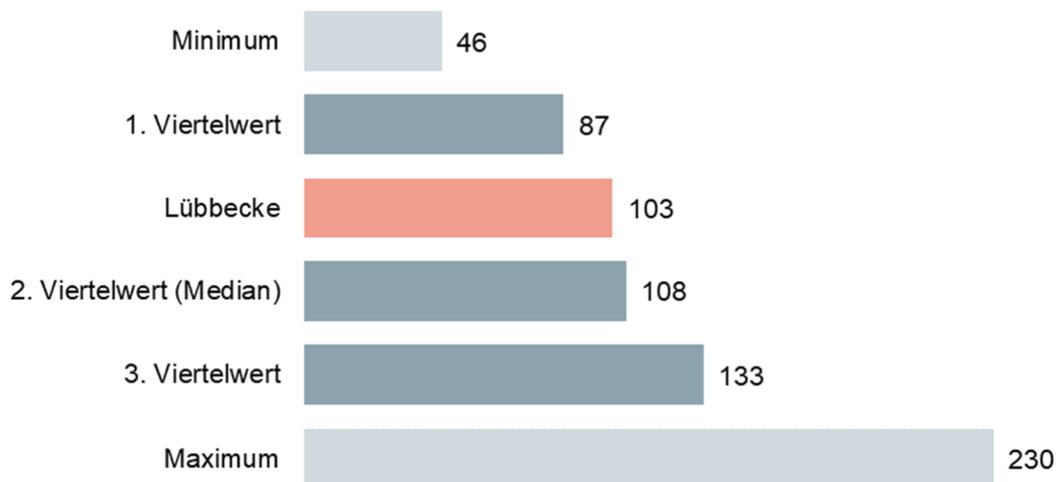


In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit für die einfachen Genehmigungsverfahren der Stadt Lübbecke ist 2018 im interkommunalen Vergleich kurz. Lübbecke gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den kürzesten Laufzeiten. Der im vorherigen Kapitel beschriebene Ablauf der Genehmigungsverfahren zeigt keine auffällig straff organisierten Prozessabläufe, welche diese Laufzeiten zwingend erwarten ließen. Ursächlich für die kurzen Laufzeiten scheinen vielmehr die effektiven internen Abstimmungsprozesse zu sein. Durch die enge Absprache der Fachdienste Planen und Bauen sowie der Bauordnung sind grundsätzliche Fragen schon im Vorfeld geklärt. Die internen Beteiligungen werden in einem linearen Beteiligungsprozess mit dem Planungsamt, dem Straßenbereich und dem Abwasserbereich abgewickelt. Nach Aussage der Stadt ist die Bearbeitungszeit insbesondere dadurch verhältnismäßig schnell. Das Vorgehen scheint sich positiv auf die Bearbeitungszeiten auszuwirken.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



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



Auch die Gesamtlaufzeit für die normalen Baugenehmigungsverfahren ist 2018 vergleichsweise unauffällig.

Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge werden von der Stadt Lübbecke nicht erfasst. Da auch die Gesamtlauflaufzeiten der Genehmigungsverfahren seit 2019 nicht ausgewertet werden können, sieht die gpaNRW hier einen größeren Handlungsbedarf. Die Kenntnis der Dauer einzelner Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine wichtige 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 getroffen und die Beteiligten informiert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte mit dem Umstieg auf eine andere Fachsoftware die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren erfassen und evaluieren.

Gemäß § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018 haben Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten. Inhalt, Art und Form der Berichtspflicht sind bislang jedoch nicht festgelegt worden. Die Stadt Lübbecke sollte die noch zu treffenden Vorgaben des Landes bei der Bildung von Kennzahlen berücksichtigen.

3.3.7 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**

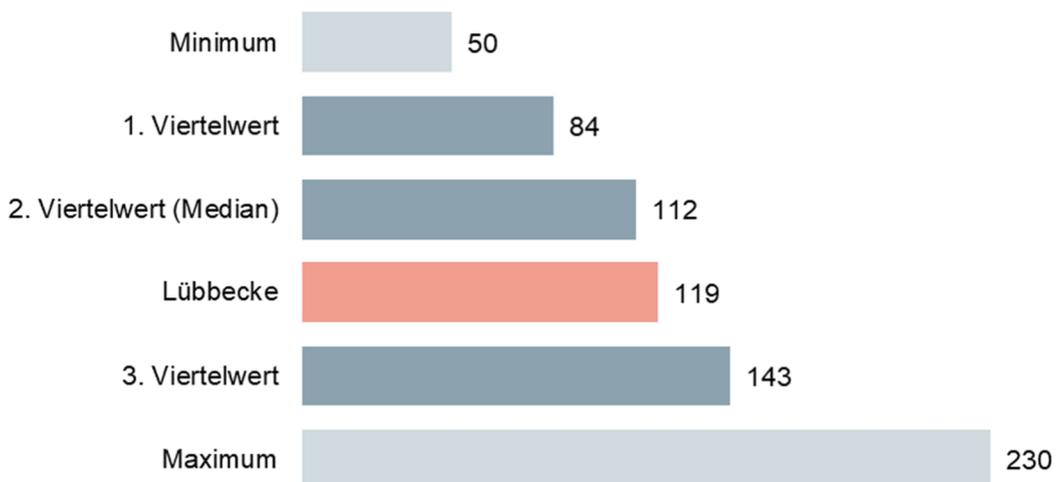
Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise viele Bauanträge. Gegenüber 2018 ist dieser Wert deutlich gesunken. Gleichzeitig hat sich der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren verdoppelt, ist aber immer noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

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.

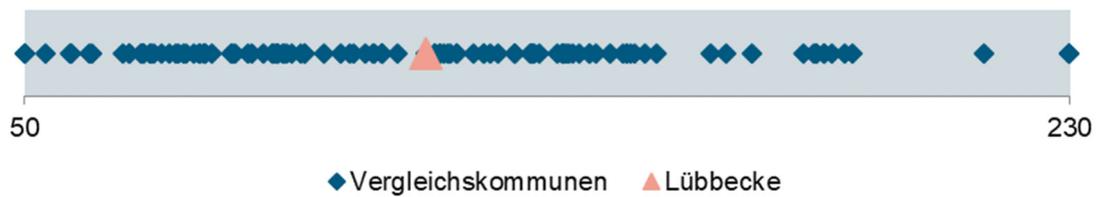
Bei der Erfassung der Stellenanteile wurden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zu erledigen sind. Dazu gehören auch die Zeiteile für das Erstellen eines Gebührenbescheides, die Archivierung eines Antrages etc.. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende, zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

In die nachfolgenden Kennzahlen sind für die **Stadt Lübbecke** 1,90 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 115 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Stadt Lübbecke wurden 2019 insgesamt 226 Bauanträge, Bauvoranfragen und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung eingereicht. Auf eine Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 119 zu bearbeitende Fälle. Lübbecke liegt damit im interkommunalen Vergleich leicht über dem Durchschnitt. Im Vorjahr lag der Wert aufgrund der größeren Antragszahl mit 157 Fällen je Vollzeit-Stelle über dem von 2019. Im interkommunalen Vergleich positionierte sich Lübbecke damit aber auf dem gleichen Niveau.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	26,34	5,65	22,51	34,00	64,69	450	67
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	5,00	0,00	7,14	10,87	16,67	28,57	113

Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen ist in Lübbecke unterdurchschnittlich. Im Vorjahr positionierte sich Lübbecke mit knapp fünf Prozent sogar deutlich unter dem ersten Viertelwert. Die Anzahl der zum Stichtag 01. Januar nicht abgeschlossenen Verfahren ist dabei von zwölf zum 01. Januar 2018 auf 49 zum 01. Januar 2019 angestiegen. Zum 01. Januar 2020 liegt der Bestand bei 95 Fällen. Es ist festzustellen, dass es der Bauaufsicht der Stadt Lübbecke zunehmend weniger gelingt, die eingehenden Bauanträge abzuschließen.

Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen hat sich von 2018 auf 2019 vervierfacht. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Lübbecke damit aber immer noch deutlich unter dem Durchschnitt.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen bei den unerledigten Bauanträgen analysieren. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie die Rückstände reduzieren können.

Eine weitere Analyse der Stellenanteile getrennt nach den Aufgabenbereichen Baugenehmigungen sowie Bauvoranfragen und Vorbescheide nehmen wir an dieser Stelle nicht vor, weil die

Stadt Lübbecke die Stellenanteile dazu nicht weiter aufschlüsseln kann. Die vorliegenden Daten aus dem interkommunalen Vergleich werden daher nur zur Information abgebildet.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	49	88	141	233	48
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	10	71	118	172	444	46
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	9,09	14,96	22,25	45,45	40

Die Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen liegt in Lübbecke bei 28. Sie ist damit überdurchschnittlich aber immer noch deutlich unter dem dritten Viertelwert von 32. Die Summe der Vorbescheide liegt mit 15 knapp über dem Durchschnitt.

3.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Lübbecke führt ihre Bauakten in Papierform. Sie nutzt bisher nur wenige Vorteile, die sich aus einem größeren Digitalisierungsgrad des Bauantragsverfahrens ergeben. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden.

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

In der Bauaufsicht der **Stadt Lübbecke** gehen Anträge, Sachstandsanfragen und Stellungnahmen bislang ausschließlich in Papierform ein. Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt, parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte. Die technischen Voraussetzungen für eine digitale Annahme von Bauanträgen sind softwareseitig bislang nicht gegeben.

Für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge und weiteren Fälle steht der Bauaufsicht eine fachspezifische Software zur Verfügung. Diese ermöglicht ihr bisher jedoch noch nicht, elektronisch eingereichte Bauanträge anzunehmen. Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen

und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen.

Stellungnahmen gehen in der Bauaufsicht vereinzelt auch per Email ein. Dies hat für die Sachbearbeitung den Vorteil, dass sie deren Inhalt in den zu erstellenden Bescheid übernehmen kann. Außerdem lassen sich diese Informationen einfacher in die Fachsoftware übernehmen.

Grundsätzlich empfiehlt die gpaNRW der Stadt Lübbecke, auch ein Dokumentenmanagementsystem zur digitalen Bearbeitung des Bauaktenarchives einzusetzen. Mit einem digitalen Bauaktenarchiv lassen sich Lagerflächen für abgeschlossene Bauantragsverfahren reduzieren, wenn die Bauaufsicht die Papierakten nach erfolgter Digitalisierung vernichtet. In Verbindung mit einer guten Fachsoftware lässt sich zudem auch das Digitalisierungsverfahren an den Anfang eines Bauantragsverfahrens stellen. Auf diese Weise könnte die Stadt das komplette Verfahren digital durchlaufen. Auch das Vorhalten mehrerer Aktenbände für das Beteiligungsverfahren wäre dann obsolet. Zudem könnte die Bauaufsicht dadurch ihre Prozesse beschleunigen und Redundanzen vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte ihr Bauaktenarchiv zeitnah vollständig digitalisieren. Sie sollte die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Die Verordnung zur elektronischen Durchführung von Verfahren nach der Landesbauordnung 2018 auf dem Bauportal.NRW ist am 31. August 2020 in Kraft getreten. Zwischenzeitlich wurde das Bauportal.NRW freigeschaltet. Darüber hinaus soll eine Kommunikationsplattform als eine vom Bauportal.NRW unabhängig agierende Lösung geschaffen werden. Während das Bauportal.NRW den Fokus auf die Übermittlung des Bauantrags zur Bauaufsichtsbehörde legt, soll die Kommunikationsplattform als "Werkzeug" der unteren Bauaufsichtsbehörden nach Eingang des Antrags dienen. Mit der Entwicklung der Kommunikationsplattform soll noch in diesem Jahr gestartet werden. Die Bauaufsicht sollte auch die Möglichkeit der Anbindung an das Bauportal.NRW mit in die Digitalisierungsüberlegungen einbeziehen. Eine Anbindung an das dortige System könnte noch zeitnah in 2021 erfolgen und wird vom Land durch die kostenfreie Anbindung an das Bauportal (Antrag und Bauvorlagen) unterstützt.

Die bislang in der Bauaufsicht der Stadt Lübbecke eingesetzte Software wird nicht mehr weiterentwickelt. Neue Standards werden von ihr nicht mehr unterstützt. Das Auswahlverfahren für eine andere Software ist nach Angaben der Stadt schon weit fortgeschritten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.

Dazu sollte sie die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und gegebenenfalls anpassen. Ziel sollte es sein, die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen zu ermöglichen und das Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

3.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke hat keine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit und den Personaleinsatz geben könnten.

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 **Stadt Lübbecke** hat bislang noch kein verbindliches Zielsystem für ihre Bauaufsicht erarbeitet. Die eingesetzte Fachsoftware bietet wenig Funktionen für statistische Auswertungen. Die in der Software vorhandenen Möglichkeiten werden von der Stadt bislang nicht genutzt. Die steuerungsrelevanten Informationen sind deshalb nicht vorhanden. Die im Rahmen unserer Prüfung erfragten Daten wurden eigens für die gpaNRW ausgewertet. Einige von uns abgefragte Daten sind aber nicht vorhanden und können deshalb nicht von uns analysiert werden.

Zudem lässt sich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von entsprechenden Maßnahmen verbessern. Hierzu sollte jede Kommune Zielwerte und Standards zur Wirtschaftlichkeit definieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.

Grundsätzliche Ziele für die Arbeit der Bauaufsicht könnten sein:

- eine rechtssichere und fristgerechte Aufgabenerledigung,
- Kundenzufriedenheit,
- Wirtschaftlichkeit oder
- Softwareunterstützung.

Definierte Ziele, daraus herzuleitende Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Kennzahlen würden die Steuerung in der Bauaufsicht unterstützen. Damit die Ziele messbar werden, sind Parameter und Zielerreichungsgrade festzulegen und mittels Kennzahlen mit den Ist-Werten abzugleichen.

Die Stadt Lübbecke erhebt zurzeit noch keine Kennzahlen wie z. B. das „Ergebnis pro Einwohner“ oder „Aufwandsdeckungsgrad“. Auch zum Personaleinsatz erhebt die Stadt Lübbecke noch keine Kennzahlen. In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gemacht, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Anpassung in der Personalausstattung führen. Durch die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ könnte die Fallzahlentwicklung und die Auslastung in der Bauaufsicht verfolgt werden. Die Entwicklung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten kann ebenfalls eine steuerungsrelevante Information sein. Die von der gpaNRW im Rahmen dieser überörtlichen Prüfungen gebildeten Kennzahlen könnten der Stadt Lübbecke als Grundlage dienen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und fortschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

3.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

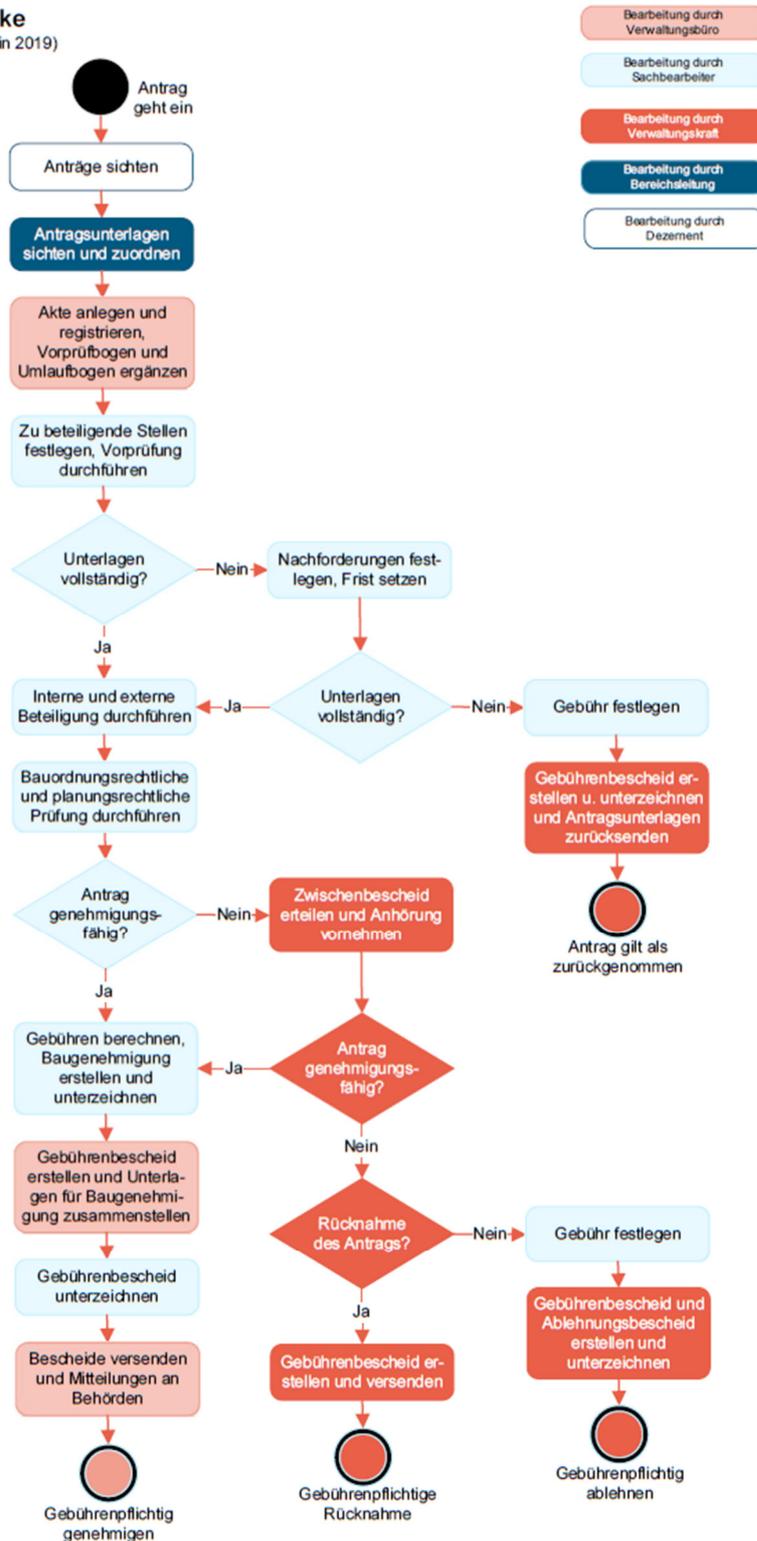
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Geschäftsprozesse in der Bauaufsicht der Stadt Lübbecke unterstützen die rechtssichere Bearbeitung. Die internen Abstimmungsprozesse sind insgesamt effektiv gestaltet. In einzelnen Punkten besteht Verbesserungspotential.	97	E1.1	Die Stadt Lübbecke sollte ihre Kriterien zum Umgang mit Ermessensentscheidungen dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.	98
			E1.2	Die Stadt Lübbecke sollte den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht jährlich ermitteln. Sie erhält dadurch Informationen zu Tendenzen und Besonderheiten.	99
F2	Die Aufgaben und Befugnisse innerhalb der Bauaufsicht hat die Stadt Lübbecke schriftlich geregelt. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung weisen ein Verbesserungspotential auf.	100	E2	Die Stadt Lübbecke sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen. Ziel sollte es sein, möglichst alle Arbeitsschritte digital abbilden und medienbruchfrei ausführen zu können.	100
F3	Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Lübbecke weitgehend effektiv gestaltet. Er enthält nur wenige Arbeitsschritte, die optimiert werden können.	101	E3.1	Die Stadt Lübbecke sollte bereits bei der Nachforderung der Unterlagen die rechtlich vorgesehene Gebühr erheben. Die bisherige Vorgehensweise ist nicht rechtskonform und sollte deshalb kurzfristig angepasst werden.	102
			E3.2	Die Stadt Lübbecke sollte durch organisatorische Regelungen das Vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen gewährleisten.	102
F4	Die Stadt Lübbecke kennt die genauen Bearbeitungszeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Steuerung.	103	E4	Die Stadt Lübbecke sollte mit dem Umstieg auf eine andere Fachsoftware die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren erfassen und evaluieren.	105
F5	Die Beschäftigten in der Bauaufsicht bearbeiten vergleichsweise viele Bauanträge. Gegenüber 2018 ist dieser Wert deutlich gesunken. Gleichzeitig hat sich der Bestand nicht abgeschlossener Verfahren verdoppelt, ist aber immer noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.	106	E5	Die Stadt Lübbecke sollte die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen bei den unerledigten Bauanträgen analysieren. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie die Rückstände reduzieren können.	107

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Lübbecke führt ihre Bauakten in Papierform. Sie nutzt bisher nur wenige Vorteile, die sich aus einem größeren Digitalisierungsgrad des Bauantragsverfahrens ergeben. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden.	108	E6.1	Die Stadt Lübbecke sollte ihr Bauaktenarchiv zeitnah vollständig digitalisieren. Sie sollte die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.	109
			E6.2	Die Stadt Lübbecke sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens vorantreiben und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.	110
F7	Die Stadt Lübbecke hat keine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit und den Personaleinsatz geben könnten.	110	E7.1	Die Stadt Lübbecke sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.	110
			E7.2	Die Stadt Lübbecke sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und fortschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.	111

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Lübbecke
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



4. Vergabewesen

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke 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 Lübbecke ist dezentral organisiert. Die Fachabteilungen sind als Vergabestellen für die Vergabeverfahren verantwortlich. Die Durchführung der Ausschreibungsverfahren ist auf die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke übertragen. Die Prüfung der Vergabeverfahren übernimmt die Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke. Die organisatorischen Regelungen sind grundsätzlich geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die Stadt Lübbecke hat zum 02. Juli 2021 eine neue Vergabedienstanzweisung erlassen. Die zentrale Submissionsstelle ist demnach bereits bei Auftragswerten ab 10.000 Euro einzubinden. Das bewertet die gpaNRW positiv. Wir empfehlen dennoch, das Vergabewesen der Stadt noch stärker zu zentralisieren. Das steigert die Rechtssicherheit und dient der Korruptionsprävention. Darüber hinaus könnten so auch Aufgaben zum Nachtragsmanagement und Bauinvestitionscontrolling an zentraler Stelle gebündelt werden.

In der Organisation des **Nachtragswesens** besteht Optimierungspotential. Die von der Stadt Lübbecke getroffenen organisatorischen Regelungen sind grundsätzlich geeignet, Nachtragsaufträge rechtssicher zu bearbeiten. In der Praxis beteiligen die Fachämter die örtliche Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen aber nicht immer oder dokumentieren diese Beteiligung nicht. Die Stadt wertet Auftragsänderungen oder -erweiterungen nicht systematisch aus. Die Abweichungen vom Auftragswert sind höher als bei den meisten anderen Kommunen. Die Stadt Lübbecke sollte die Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen kritisch hinterfragen.

Die Stadt Lübbecke hat die bislang lückenhaften Regelungen zum Bereich **Korruptionsprävention** zum 01. Mai 2021 überarbeitet. Die neue Dienstanzweisung ist geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen wenigen Punkten besteht noch Handlungsbedarf. Die Stadt sollte zur Identifizierung der korruptionsgefährdeten Stellen und Arbeitsvorgänge eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.

Die Stadt Lübbecke hat detaillierte Regelungen für den Umgang mit **Sponsoringleistungen** getroffen und die Zuständigkeiten festgelegt. Die Regelungen sind gut geeignet, den rechtssicheren Umgang mit Sponsoringleistungen zu gewährleisten. Vorgaben zur Beteiligung des Fachbereiches Finanzen fehlen bislang und sollten hinzugefügt werden.

Die Stadt Lübbecke berücksichtigt in ihren Bauprojekten einzelne Aspekte zum **Bauinvestitionscontrolling**. Sie hat aber noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird.

4.2 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 Lübbecke 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.

4.3 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.

4.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Die Regelungen der Vergabeordnung entsprechen im Berichtszeitraum nicht mehr dem aktuellen Rechtsstand. Die Stadt hat seit dem 02. Juli 2021 jedoch eine neue Vergabedienst-anweisung erlassen. Die Aufgaben der Submissionsstelle sind mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung auf den Kreis Minden-Lübbecke übertragen.

→ **Feststellung**

Die Prüfungen der Vergabeverfahren sind auf die Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke übertragen. Die organisatorischen Regelungen sind geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Dennoch deuten die verhältnismäßig hohen Abweichungen auch auf ein Verbesserungspotential in der Organisation hin.

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

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

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

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

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle 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.

Die **Stadt Lübbecke** hat die Abläufe, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und allgemeine Vorgaben für ihre Vergabeverfahren zum Berichtszeitraum in der „Vergabeordnung der Stadt Lübbecke vom 06. November 2008“ (zuletzt geändert am 14. April 2011) geregelt. Zu der Vergabeordnung hat die Stadt besondere Bestimmungen erlassen, welche zuletzt mit Ratsbeschluss vom 06. Februar 2014 bis zum 31. Dezember 2018 verlängert wurden. Ab dem 02. Juli 2021 wird die bisherige Vergabeordnung durch die „Dienstweisung über die Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Lübbecke“ ersetzt. Für unsere Betrachtung ist die Vergabeordnung aus 2011 relevant.

Die Vergabeordnung gilt für alle Vergabeverfahren der Stadt Lübbecke einschließlich der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Gemäß der Vergabeordnung der Stadt sind die jeweiligen Fachbereiche als dezentrale Vergabestellen für die Vergabeverfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Ob und wie ausgeschrieben werden soll entscheidet der zuständige Fachbereichsleiter. Bei Auftragssummen über 60.000 Euro⁹ ist die Zustimmung des zuständigen Verwaltungsvorstandsmitglieds einzuholen. Die getroffenen Regelungen gewährleisten organisatorisch das Vier-Augen-Prinzip.

Gemäß den besonderen Bestimmungen zur Vergabeordnung können Aufträge für Bauleistungen bis zu einem Auftragswert von 100.000 Euro freihändig vergeben werden. Beschränkte Ausschreibungen sind bis zu einem Betrag von einer Million Euro möglich. Für Liefer- und Dienstleistungen sind freihändige Vergaben bis 50.000 Euro und beschränkte Ausschreibungen bis 100.000 Euro zulässig. Für freihändige Vergaben bis 6.000 Euro sind mindestens drei Angebote einzuholen. Darüber sind bei Auftragswerten bis zu 50.000 Euro bei Liefer- und Dienstleistungen bzw. 100.000 Euro bei Bauleistungen mindestens fünf Angebote einzuholen. Freiberufliche Leistungen können unterhalb des Schwellenwertes freihändig vergeben werden.

Seit dem 01. Januar 2016 nimmt die Stadt Lübbecke die Leistungen der zentralen Submissionsstelle (ZSS) des Kreises Minden-Lübbecke in Anspruch. Mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung sind die Aufgaben an den Kreis Minden-Lübbecke übertragen. In der Vereinbarung sind die Aufgaben der Submissionsstelle beim Kreis und der dezentralen Vergabestellen in der Stadt

⁹ soweit nicht anders benannt, sind alle Beträge ohne Umsatzsteuer aufgeführt

Lübbecke festgelegt. Über den Umfang der im jeweiligen Vergabeverfahren auf die Submissionsstelle übertragenen Aufgaben entscheidet die dezentrale Vergabestelle nach eigenem Ermessen. Sie hat dabei die Wahl zwischen

- der Durchführung eines Vergabeverfahrens bis zur Submission,
- der Durchführung eines Vergabeverfahrens inklusive formaler Prüfung und
- der Durchführung eines Vergabeverfahrens inklusive rechnerischer Prüfung und ggf. der Erstellung des Preisspiegels.

Die Stadt Lübbecke überträgt damit regelmäßig zahlreiche Aufgaben in den Vergabeverfahren auf die ZSSt. Diese berät die Bedarfsstellen der Stadt zwar bei der Wahl des Vergabeverfahrens und hinsichtlich der Formalitäten der Leistungsbeschreibung. Die Bedarfsstellen bleiben aber als dezentrale Vergabestellen weiterhin formal für das Vergabeverfahren verantwortlich. Die dezentralen Vergabestellen in der Stadtverwaltung können gemäß der im Betrachtungsjahr 2019 geltenden Vergabeordnung zudem beschränkte und freihändige Vergabeverfahren bis 30.000 Euro selbstständig durchführen. Auch diese förmlichen Verfahren sind mit entsprechenden Anforderungen an die Durchführung und Dokumentation verbunden. Es ist deshalb erforderlich, dass in den jeweiligen Stellen ein tiefgehendes vergaberechtliches Fachwissen vorhanden ist.

Mit der ab dem 02. Juli 2021 geltenden neuen Vergabedienstanweisung sind freihändige Vergaben bis zu einem Auftragswert von 75.000 Euro und beschränkte Ausschreibungen bis 750.000 Euro zulässig. Direktvergaben sind bis zu einem Betrag von 10.000 Euro möglich. Grundsätzlich sind jetzt alle Aufträge über 10.000 Euro über die ZSSt abzuwickeln. Die gpaNRW bewertet die Einbindung der ZSSt bereits ab dieser niedrigen Wertgrenze positiv. Die Stadt Lübbecke hat damit auch ohne die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle organisatorische Regelungen getroffen, die eine rechtssichere Ausschreibung der Vergabeverfahren gewährleisten können. Die ZSSt berät die Bedarfsstellen der Stadt darüber hinaus bei der Wahl des Vergabeverfahrens und hinsichtlich der Formalitäten der Leistungsbeschreibung. Wichtige und vergaberechtlich anspruchsvolle Aufgaben wie z.B. zur Wahl der Vergabeart, der Eignungsprüfung der Bieter und zur Erteilung des Zuschlags verbleiben dennoch in den dezentralen Vergabestellen. Die mit der Bearbeitung von Vergabeverfahren betrauten Beschäftigten der Stadt müssen deshalb durch interne oder externe Schulungen kontinuierlich zu Neuerungen im Vergaberecht weitergebildet werden. Eine stetige Fortbildung ist entscheidend, um die kontinuierlichen Änderungen im Vergaberecht durch Gesetzesänderungen und/oder Rechtsprechung umzusetzen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Vergaben der Stadt Lübbecke immer nach den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen abgehandelt werden.

Wie oben ausgeführt, vertritt die gpaNRW deshalb die Auffassung, dass auch die Vergabeverfahren rechtssicherer und, im Hinblick auf das vorzuhaltende Wissen, effektiver über eine zentrale Vergabestelle abgewickelt werden können. So wird die einheitliche Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Stadt sichergestellt und zudem möglicher Korruption vorgebeugt.

Im Hinblick auf die in den nachfolgenden Kapitel 4.5 und 4.6 festgestellten Optimierungsmöglichkeiten beim Nachtragsmanagement und Bauinvestitionscontrolling bietet sich darüber hinaus auch eine Bündelung dieser Aufgaben an gleicher zentraler Stelle der Stadtverwaltung an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte ihr Vergabewesen stärker zentralisieren. Das dient der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention. Darüber hinaus könnten damit auch Aufgaben zum Nachtragsmanagement und Bauinvestitionscontrolling an einer zentralen Stelle gebündelt werden.

Mit öffentlich-rechtlicher Vereinbarung aus 2003 hat die Stadt Lübbecke die Prüfung der Vergaben auf das Prüfungsamt des Kreises Minden-Lübbecke übertragen. Gemäß der Vergabeordnung der Stadt sind alle Vergabevorschläge mit einem Auftragswert ab 6.000 Euro¹⁰ vor der Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen. Für Auftragsänderungen bzw. Nachtragsaufträge ist darüber hinaus keine dezidiertere Regelung zur Vorlage beim RPA getroffen worden. Damit gelten nach Angaben der Stadt die allgemeinen Regeln. Die Vergabestellen müssen deshalb alle Auftragsänderungen oder -änderungen ab einer Gesamtauftragssumme von 6.000 Euro dem RPA vorlegen. Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, dass die Bedarfsstellen Nachtragsaufträge auch ohne Beteiligung des RPA erteilen oder auf die erforderliche Schriftform bei Nachträgen verzichten. Auch die seit Juli 2021 geltende Vergabedienstanweisung legt nur fest, dass das RPA in Vergabeverfahren oberhalb der Grenze eines Direktauftrages (also 10.000 Euro) zu beteiligen ist. Eine spezielle organisatorische Regelung zum Umgang mit Nachtragsaufträgen hat die Stadt nicht getroffen. Eine klare Vorgabe dazu würde die Verfahrensabläufe transparenter machen. In den in Kapitel 4.7 betrachteten Maßnahmen ist die vorgeschriebene Beteiligung der Rechnungsprüfung in einigen Fällen nicht erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte den Umgang mit Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstanweisung ausdrücklich regeln. Das dient der Klarstellung der beabsichtigten Regelung und ermöglicht den Bedarfsstellen ein rechtssicheres Arbeiten.

4.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke hat die bisherigen lückenhaften Regelungen zum Bereich Korruptionsbekämpfung zum 01. Mai 2021 überarbeitet. Die neue Dienstanweisung ist geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen wenigen Punkten, z. B. zur Gefährdungsbeurteilung oder zur Mitarbeiterschulung besteht noch Handlungsbedarf.

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 KorruptionsbG¹¹ 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.

Die **Stadt Lübbecke** hat im Betrachtungsjahr 2019 allgemeine Regelungen zur Korruptionsprävention in der Dienstanweisung „Handlungs- und Verhaltensleitlinien zur Annahme von Belohnungen und Geschenken (Zuwendungen) sowie bei Interessenkollision und Sponsoring“ vom 19. Dezember 2001 getroffen. Darin sind neben der Annahme von Belohnungen und Geschenken auch die Besonderheiten der Vorteilsgewährung berücksichtigt. Weitergehende bzw. speziellere Regelungen zur Korruptionsprävention enthält diese Dienstanweisung nicht.

Die darüber hinaus in den Vergabeverfahren grundsätzlich relevanten Aspekte zur Korruptionsbekämpfung sind in der im Kapitel 4.3.1 näher betrachteten Vergabeordnung geregelt. Einen direkten Bezug zur Korruptionsprävention stellt die Vergabeordnung aber nicht her.

Die Stadt Lübbecke hat zum Prüfungszeitpunkt bereits die „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Beschäftigten“ erarbeitet und durch den Rat der Stadt beschließen lassen. Diese ist zum 01. Mai 2021 in Kraft getreten und ersetzt die Dienstanweisung „Handlungs- und Verhaltensleitlinien zur Annahme von Belohnungen und Geschenken (Zuwendungen) sowie bei Interessenkollision und Sponsoring“. Die Stadt schließt damit Regelungslücken in der bisherigen Dienstanweisung. Die gpaNRW begrüßt die Einführung dieser Dienstanweisung.

Die neue Dienstanweisung benennt allgemein die Tätigkeiten und korruptionsgefährdeten Bereiche innerhalb der Stadtverwaltung. Eine tiefergehende Identifikation der diesbezüglich betroffenen Stellen hat die Stadt noch nicht durchgeführt. In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an.

¹¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte zur Identifizierung der korruptionsgefährdeten Stellen und Arbeitsvorgänge eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.

Mit der neuen Dienstanweisung sind weiterhin die Aufgaben zur Meldung und Überwachung nach §§ 6 und 7 KorruptionsbG sowie für Anfragen und Dokumentationen nach §§ 8 und 9 KorruptionsbG der zentralen Submissionsstelle zugeordnet. Die gpaNRW begrüßt die klare Benennung der Verantwortlichkeiten.

Die im Korruptionsbekämpfungsgesetz vorgesehene Rotation von Beschäftigten in korruptionsgefährdeten Bereichen erfolgt bislang nicht. Auch die neue Dienstanweisung macht dazu keine Vorgaben. Einen Antikorruptionsbeauftragten hat die Stadt Lübbecke seit dem 01. Mai 2021 benannt. Das bewertet die gpaNRW positiv. Die Aufgaben sind nun auf den Fachbereichsleiter der Hauptverwaltung delegiert.

Das KorruptionsbG gibt weiterhin vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabebereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen.

Die Stadt Lübbecke hat die Angaben von dem betroffenen Personenkreis schriftlich eingeholt. Die Angaben können bei der Stadtverwaltung eingesehen werden. Eine entsprechende öffentliche Bekanntmachung hat die Stadt vorgenommen. Auf eine regelmäßige Abfrage der Angaben verzichtet die Stadt bislang. Sie weist die Gremienmitglieder aber einmal im Jahr darauf hin, dass Änderungen der Stadt unverzüglich schriftlich mitzuteilen sind. Der Auskunftspflicht des Bürgermeisters nach § 17 KorruptionsbG wird mit der Bekanntgabe der geforderten Informationen in öffentlichen Ratssitzung genüge getan. Darüber hinaus gibt die Stadt die Erklärung des Bürgermeisters an den Kreis weiter.

4.4 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 Lübbecke hat detaillierte Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen und die Zuständigkeiten festgelegt. Die Regelungen sind gut geeignet, den rechtssicheren Umgang mit Sponsoringleistungen zu gewährleisten. Vorgaben zur Beteiligung des Fachbereiches Finanzen fehlen bislang.

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 Lübbecke** hat Regelungen zum Sponsoring in der Dienstanweisung „Handlungs- und Verhaltensleitlinien zur Annahme von Belohnungen und Geschenken (Zuwendungen) sowie bei Interessenkollision und Sponsoring“ vom 19. Dezember 2001 getroffen. Darüber hinaus galt noch die „Dienstanweisung zum Verfahren bei Sponsoring vom 19. Dezember 2001“ als speziellere Regelung. Beide Dienstanweisungen wurden zum 01. Mai 2021 durch die „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Beschäftigten“ ersetzt. Die Vorgaben der Stadt Lübbecke zum Umgang mit Sponsoringleistungen sind darin eingearbeitet. Ein Muster-Sponsorenvertrag ist der Dienstanweisung als Anlage beigefügt. Die Dienstanweisung sieht vor, dass Sponsoringverträge der Zustimmung des Bürgermeisters bzw. des Rates der Stadt bedürfen. Darüber hinaus ist der/die Korruptionsbeauftragte zu beteiligen. Dieser hat dem Rechnungsprüfungsausschuss jährlich über angenommene Zuwendungen zu berichten.

Die Dienstanweisung enthält keine Regelungen zur Beteiligung des Fachbereichs Finanzen. Die Einbindung der Bereiche 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. Für die Realisierung von Sponsoringaktivitäten bietet sich daher eine frühzeitige Beteiligung beziehungsweise Abstimmung mit diesen Bereichen an.

Die Stadt Lübbecke sollte die neue Dienstanweisung nach Ansicht der gpaNRW deshalb in diesem Punkten nachschärfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte vor jeder Annahme von Sponsoringleistungen den Fachbereich Finanzen im Hinblick auf steuerliche Aspekte beteiligen. Sie sollte die Dienstanweisung entsprechend anpassen.

4.5 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 Lübbecke berücksichtigt in ihren Bauprojekten einzelne Aspekte zum Bauinvestitionscontrolling. Sie hat aber noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in der Stadt Lübbecke in den jeweiligen Fachbereichen. Die von uns betrachteten Baumaßnahmen weichen teilweise erheblich von den ursprünglichen Bedarfsfeststellungen zu diesen Maßnahmen ab.

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.

In der **Stadt Lübbecke** machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtausgaben aus. Im Haushalt sind für das Jahr 2019 Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von 12,5 Mio. Euro (fortgeschriebener Ansatz) eingeplant. Das sind zwei Drittel der Gesamtinvestitionen. Die Stadt Lübbecke hat aber nur rund 31 Prozent des Haushaltsansatzes des fortgeschriebenen Ansatzes aus 2019 in Anspruch genommen. Sie hat somit fast 70 Prozent des Ansatzes (8,3 Mio. Euro) nach 2020 übertragen. 2018 lag der Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz bei 44 Prozent. Der Teilbericht Finanzen enthält dazu weitere Informationen im Kapitel „Ermächtigungsübertragungen“. Ein beträchtlicher Teil der geplanten Maßnahmen wird somit nicht innerhalb des ursprünglich vorgesehenen Zeitplans durchgeführt.

Die Stadt Lübbecke versucht, durch eine möglichst vorausschauende Priorisierung der Projekte, die finanziellen, zeitlichen und personellen Ressourcen zu berücksichtigen. Aufgrund negativer Erfahrungen mit einzelnen Bauprojekten legt sie Wert auf eine umfassende und frühzeitige Planungsphase und die Einbeziehung aller Projektbeteiligten. Dazu zählen insbesondere auch die Bürgerschaft und die Politik. Sie hat sich dazu bereits 2013 „Richtlinien zur Vermeidung von Kostensteigerungen und Information der Ratsgremien bei größeren Baumaßnahmen“ gegeben. In der Praxis werden diese Richtlinien aber kaum berücksichtigt. In der Regel bildet die Stadt auch keine Projektgruppen für Bauprojekte.

Die für die Planung und Durchführung der Baumaßnahmen zuständigen Fachbereiche beziehen in der Vorbereitung einer Maßnahme und die Entscheidung über die Ausführung erforderlichenfalls auch andere Organisationseinheiten ein. Bei komplexeren Vorhaben wird seit zwei Jahren in Einzelfällen auch eine Machbarkeitsstudie erstellt. Darüber hinaus wird der Vorentwurf der Planung regelmäßig mit der Kostenschätzung politisch erörtert. Soweit erforderlich werden dann ggf. auch Alternativen betrachtet und diskutiert. Bauliche Maßnahmen planen die Fachbereiche in der Regel aber nach der Bedarfsfeststellung eigenverantwortlich und wickeln sie vollumfänglich ab. Auch die Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfungen erfolgen federführend dezentral in den Fachbereichen. Bei der Bedarfsplanung bindet vor allem das Gebäudemanagement auch andere Stellen und die Nutzer ein. Die Entscheidungen zu Prioritätsgesichtspunkten trifft der Verwaltungsvorstand.

Nach der Bereitstellung der Mittel werden die Planungen konkretisiert. In die detaillierten Planungsprozesse bindet die Sachbearbeitung die Fachbereichsleitungen und bei Großprojekten

auch den Bürgermeister ein. Sie werden zudem regelmäßig über den aktuellen Stand informiert. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen im Verwaltungsvorstand besprochen und entsprechende Entscheidungen getroffen. Darüber hinaus wird die Politik eingebunden bzw. informiert. Gegebenenfalls fassen die zuständigen politischen Gremien weitergehende Beschlüsse. Der Fachbereich Finanzen begleitet die Projekte im Hinblick auf die Bereitstellung der finanziellen Mittel zu Beginn und während der Maßnahmen. Das Baukostencontrolling erfolgt in den Bedarfsstellen.

Die Stadt hat damit bislang kein zentrales systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) aufgebaut. Die vorhandenen Richtlinien greifen die für ein BIC relevanten Punkte im Wesentlichen auf. Eine konsequent und systematische Umsetzung des Controllings findet jedoch, mit Ausnahme der Baukostenkontrolle, nicht statt.

Beim BIC geht es nicht nur um Baukostenkontrolle, sondern vor allem um die viel früher einsetzende qualifizierte strategische Investitionsplanung. Es umfasst die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analyse). Schon bei der Bedarfsprüfung sollen alle potenziell Beteiligten eingebunden werden. Das Ergebnis der durchgeführten Bauinvestition muss sich für Jahrzehnte nutzbringend in das Gesamtgefüge der Stadt integrieren. Auf dieser Basis wird die Baumaßnahme dann umgesetzt, um Personal-, Zeit- und finanzielle Ressourcen zu sparen.

Auch die Haushaltsmittelplanung sollte realistisch erfolgen. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld mit einem klar definierten Planungsauftrag notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die Stadt Lübbecke gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt aber ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie zumindest Regelungen darüber 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 gegebenenfalls Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Nach Abschluss einer Maßnahme sollte es ein abschließendes Berichtswesen mit einem systematischen Soll-Ist-Vergleich und Analysen geben. Dabei sollten die Ergebnisse der abgewickelten Projekte gegenübergestellt werden und als Planungsgrundlage für weitere Investitionen und Maßnahmen dienen. Insbesondere sollten die ursprüngliche Kostenschätzung oder -berechnung und der Hauptauftrag maßgeblich für die Umsetzung sein. Das Einhalten der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ist kein Kriterium zur qualitativen Beurteilung der Planung und Steuerung eines Projektes. Wenn trotz reduzierter Leistungsausführung des Hauptauftrages in der Endabrechnung die Haushaltsmittel ausgeschöpft werden, weil nachträglich zusätzliche Leistungen beauftragt wurden, ist das vergaberechtlich eher kritisch zu bewerten. Die zusätzlichen Leistungen werden in der Regel auf Basis der Einheitspreise des Hauptauftrages beauftragt und sind damit nicht im Wettbewerb entstanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte, zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen, ein Bauinvestitionscontrolling einführen. In einer Dienstanzweisung sollte sie die Verantwortlichkeiten sowie die Aufgaben der einzelnen Stellen regeln.

Dazu verweisen wir auf den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“. Hier finden sich auch Beispiele für Inhalte von Dienstanzweisungen.

4.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune 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 Lübbecke vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

4.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Abweichungen vom Auftragswert sind in Lübbecke höher als bei den meisten anderen Kommunen. Die Bedarfsermittlungen für die Baumaßnahmen sind verbesserungsfähig. Im Drei-Jahres-Vergleich zeigt sich aber ein positiver Trend.

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.

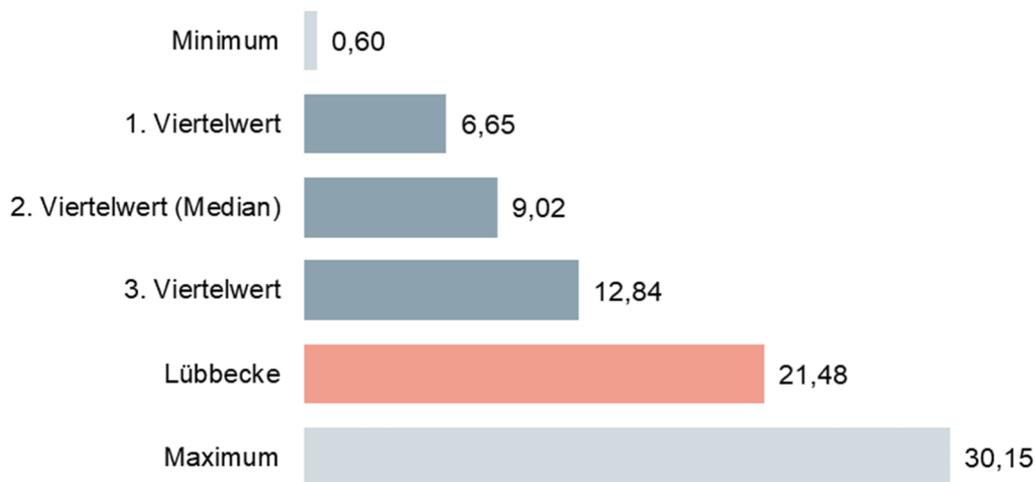
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	9.027.873,75	
Abrechnungssummen	10.350.107,00	
Summe der Unterschreitungen	131.146,96	1,45
Summe der Überschreitungen	1.453.380,21	16,10

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Lübbecke elf Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Das Gesamtauftragsvolumen liegt 2019 bei 3,3 Mio. Euro. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von gut 700.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Lübbecke damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 97 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Abweichung von den Auftragswerten über alle Auftragsarten hinweg¹² sind 2019 in Lübbecke im interkommunalen Vergleich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Abweichungen bei den einzelnen Auftragsarten sind jedoch deutlich unterschiedlich hoch.

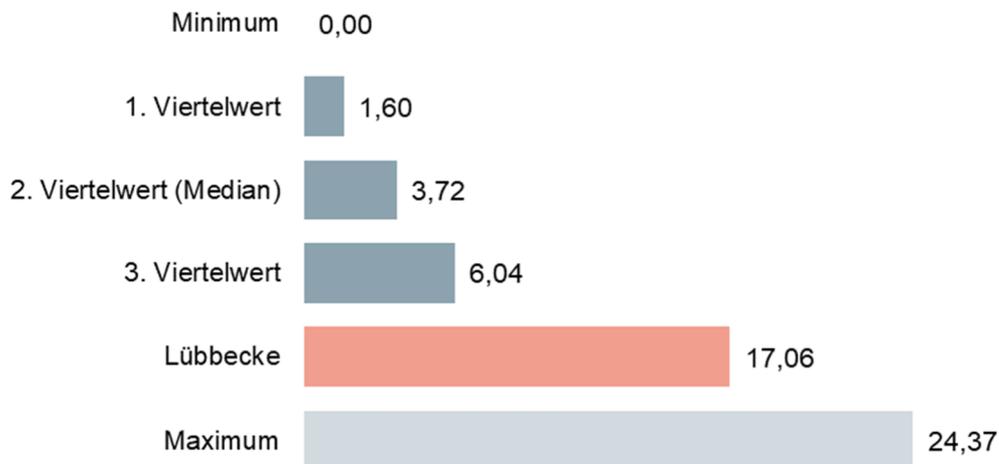
Maßgeblich für die insgesamt überdurchschnittlichen Abweichungen in Lübbecke sind die Bauaufträge. 2019 hat es hier eine Unterschreitung des Auftragswertes und neun Überschreitungen von zusammen rund 580.000 Euro gegeben.

2020 ist die Abweichung vom Auftragswert bei den Bauaufträgen in Lübbecke geringer als 2019. Mit 9,97 Prozent ist sie im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. In 2018 liegen die Abweichungen mit 24,75 Prozent dagegen deutlich über dem dritten Viertelwert. Insgesamt gehen die Abweichungen im Drei-Jahres-Vergleich 2018 bis 2020 stetigen zurück. Das bewertet die gpaNRW positiv. Dennoch sind auch 2020 nur durchschnittlich und zeigen damit ein Verbesserungspotential.

Das Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten liegt in Lübbecke 2019 über alle Auftragsarten hinweg bei 16,40 Prozent. Damit liegt Lübbecke im interkommunalen deutlich über dem dritten Viertelwert. Zum Gesamtauftragswert von 3,3 Millionen Euro kommen Nachtragsaufträge in Höhe von rund 545.000 Euro hinzu. Bei einem Auftragsvolumen von knapp 2,8 Millionen Euro sind die meisten Nachträge bei den Bauaufträgen aufgetreten. Wir betrachten daher im Folgenden die Bauaufträge genauer.

¹² Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge

Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent 2019 – Bauaufträge



In den interkommunalen Vergleich sind 97 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten ist in Lübbecke höher als vielen anderen Kommunen. Im Betrachtungsjahr hat Lübbecke hier den dritthöchsten Wert. Die Nachträge haben damit einen spürbaren Einfluss auf die Abrechnungssummen der Maßnahmen. Ein höherer Anteil von Nachträgen muss nicht zwangsläufig problematisch sein. Er kann vielmehr aufzeigen, dass die Stadt Lübbecke mehr Abweichungen über formale Auftragsanpassungen abwickelt als andere Kommunen.

Dennoch können große Abweichungen und damit verbundene, hohe Nachträge auch auf einen Optimierungsbedarf bei der Bedarfsermittlung beziehungsweise der Erstellung der Leistungsverzeichnisse hinweisen. Darüber hinaus werden die in Lübbecke geltenden Regelungen für den Umgang mit Nachtragsaufträgen nicht immer eingehalten. So wird entgegen der getroffenen Regelungen nicht immer die Rechnungsprüfung beteiligt. Wie die Stadt mit Auftragserweiterungen und –anpassungen umgeht und welche Regelungen sie getroffen hat, betrachten wir im nachfolgenden Kapitel.

Sowohl Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte sowie Nachträge können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadtverwaltung besonders bei Bauaufträgen durch eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen in der Vorbereitung Einfluss auf den Umfang der nachträglichen Leistungsänderungen nehmen. Liefer- und Dienstleistungsaufträge werden meist ohne größere Differenzen abgerechnet. Eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung sind ein wesentlicher Ansatzpunkt für

möglichst geringe Differenzen zwischen Auftragswert und Schlussrechnungssumme bei Bauaufträgen. Sie sind auch maßgeblich für die spätere reibungslose Vertragsausführung. Kosten erhöhende Nachträge und damit verbundene Zeitverzögerungen können weitgehend vermieden werden. Darüber hinaus sind die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich. Wir betrachten im Kapitel 4.7 einzelne Vergabeverfahren genauer.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung vom Auftragswert sein. Für die Bedarfsermittlungen vor der Ausschreibung sollte die Stadt ausreichende Ressourcen einplanen.

Die Betrachtung aller Vergabeverfahren der Stadt Lübbecke im Zeitraum 2018 bis 2020 zeigt eine sukzessive Verbesserung bei den Kennzahlen zu den Nachträgen und Abweichungen. Die Überschreitungen der Auftragswerte schwanken jedoch erheblich. Das kann zum einen in der unterschiedlichen Komplexität der im jeweiligen Jahr abgerechneten Maßnahmen begründet sein. Andererseits können sich hier aber auch personelle oder organisatorische Veränderungen auswirken. Ein weiterer Grund für hohe Abweichungen vom Auftragswert kann im Umgang der Stadt mit der ursprünglichen Planung der Maßnahme liegen. Soweit die Stadt sich in den Projekten nicht an die eigene Planungsgrundlage hält und im Verlaufe des Projektes zusätzliche Aufträge vergibt, führt auch das zu Überschreitungen des Auftragswertes. Oft führen solche Auftragserweiterungen zu vergaberechtlichen Problemen. Darüber hinaus kann der Bauzeitenplan regelmäßig nicht mehr eingehalten werden. Eine verlässlichere Aussage zur Entwicklung der Kennzahlen lässt sich für die Stadt Lübbecke aber nur über einen längeren Betrachtungszeitraum machen.

In diesem Kontext stellt die derzeitige Entwicklung der Preise im Baubereich aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie einen großen Unsicherheitsfaktor dar. Die Kosten für Baumaßnahmen sind gegenwärtig schwerer zu kalkulieren als vor der Pandemie. Inwieweit sich das in der Stadt Lübbecke auf die Abweichungen von den Auftragswerten auswirken wird, bleibt abzuwarten. Umso wichtiger sind aus Sicht der gpaNRW eine sorgfältige Bedarfsplanung und Kostenermittlung im Vorfeld der Baumaßnahme sowie ein systematisches Nachtragsmanagement. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

4.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Lübbecke getroffenen organisatorischen Regelungen sind grundsätzlich geeignet, Nachtragsaufträge rechtssicher zu bearbeiten. In der Praxis dokumentieren die Fachämter die vorgeschriebene Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen aber nicht immer. Die Stadt wertet die Abweichungen und Nachträge nicht systematisch aus.

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.*

Die **Stadt Lübbecke** hat den Umgang mit Nachträgen in ihrer Vergabeordnung geregelt. Demnach sind alle Vergabevorschläge mit einem Auftragswert ab 6.000 Euro¹³ vor der Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen. Die Fachbereiche haben daher auch alle Auftragsenerweiterungen oder -änderungen ab einer Gesamtauftragssumme von 6.000 Euro der Rechnungsprüfung vorzulegen. Diese Regelung ist grundsätzlich geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Ein standardisiertes Verfahren für die Bearbeitung der Auftragsanpassungen gibt es aber nicht. Aus unserer Sicht besteht deshalb die Gefahr, dass die Bedarfsstellen Nachtragsaufträge auch ohne Beteiligung des RPA erteilen oder auf die erforderliche Schriftform bei Nachträgen verzichten. Die Betrachtung einzelner Maßnahmen zeigt zudem, dass die Dokumentation der Nachträge vielfach wenig nachvollziehbar ist.

Neben den organisatorischen Regelungen zum Umgang mit Nachträgen ist aber auch deren zeitlich nachgelagerte zentrale Auswertung erforderlich. Dadurch kann die Stadt Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen erhalten und steuernd eingreifen. Die Stadt Lübbecke hat diesen Aspekt des Nachtragsmanagements noch nicht umgesetzt. Es findet keine nachträgliche systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge oder der Abweichungen statt. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen aus. In gewissem Umfang können die Daten der von der Rechnungsprüfung geführten Vergabedatei entnommen werden. Eine systematische Auswertung zu Verbesserungsmöglichkeiten ist damit aber noch nicht möglich.

Nachträge der Stadt Lübbecke, Drei-Jahres-Vergleich 2018 – 2020

Kennzahl	2018	2019	2020
Summe der Nachträge in Euro	342.438	545.280	119.387
Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent	10,77	16,40	4,73

Die Betrachtung der erteilten Nachtragsaufträge zeigt, dass deren Höhe verhältnismäßig starken Schwankungen unterworfen ist. Zum Teil werden Auftragsanpassungen aber auch nicht formell als schriftliche Nachträge beauftragt. Sie werden dann lediglich als zusätzliche Position in der Schlussrechnung aufgeführt und deshalb von uns bei den Nachträgen nicht berücksichtigt.

Die örtliche Rechnungsprüfung führt eine Vergabedatei, in der Daten aller geprüften Vergaben über 6.000 Euro dokumentiert werden. Zudem werden im Vergabeportal auch die in den Vergaben aufgeforderten Bieter erfasst. Wesentlichen Daten für ein Nachtragsmanagement sind damit heute schon vorhanden. Sie werden aber noch nicht systematisch ausgewertet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Beauftragung und die Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.

4.7 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.

→ **Feststellung**

Die Dokumentationen der Vergabeverfahren der Stadt Lübbecke sind verbesserungsfähig. Die Bedarfsfeststellungen bzw. die Leistungsverzeichnisse sind in den betrachteten Maßnahmen teilweise nicht ausreichend belastbar. Es besteht Verbesserungsbedarf.

Eine Kommune sollte zum Nachweis einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Durchführung von Baumaßnahmen die Herleitung und Dokumentation aller benötigten Verfahrensschritte transparent und nachvollziehbar an zentraler Stelle ablegen. Hierbei ist auf eine angemessene Beteiligung aller Verwaltungseinheiten zu achten, die in einer Baumaßnahme involviert sind.

Wesentliche Verfahrensschritte und Dokumente im Vergabeverfahren sind:

- *Die Dokumentation und Herleitung der Vergabeentscheidung (Vermerk zur Vergabeeröffnung),*
- *der Preisspiegel über die eingegangenen Angebote,*
- *das für die Beauftragung geltende Angebot sowie*
- *die ex-post-Veröffentlichung.*

Darüber hinaus sind eventuelle Nachtragsangebote incl. Dokumentation der Prüfung und Freigabe, die Abnahmedokumentation sowie die geprüfte Schlussrechnung wesentliche Dokumente in der Vertragsausführung. Auch diese sollten für jede Baumaßnahme vorliegen.

Seit dem 01. Januar 2018 hat die Stadt Lübbecke 41 Baumaßnahmen mit einem Betrag von mehr als 50.000 Euro abgerechnet. Von diesen hat die gpaNRW folgende Maßnahmen (Vergaben) mit einer Auftragssumme von zusammen rund 200.000 Euro näher betrachtet.

Betrachtete Maßnahmen in der Stadt Lübbecke

Maßnahme	Auftragswert	Abrechnungssumme	Abweichung	Abweichung in Prozent
Neubau eines Feuerwehrgerätehauses West in Blasheim, Dachdeckungsarbeiten	57.408,78	103.291,16	45.882,38	79,92
Neubau eines Feuerwehrgerätehauses West in Blasheim, Elektroarbeiten	46.157,95	77.082,24	30.924,29	67,00
Parkpalette Weingarten, Beschichtungsarbeiten	43.212,29	84.065,47	40.853,18	94,54
Kanalerneuerung Hubertusweg	58.814,19	82.751,20	23.937,01	40,70

Die nachfolgend im Detail betrachteten Baumaßnahmen zeigen, dass die Stadt Lübbecke der Bedarfsermittlung mehr Zeit einräumen sollte. In allen betrachteten Maßnahmen wurden erhebliche Überschreitungen des Auftragswertes festgestellt.

Die Stadt Lübbecke sieht die generelle Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren erst mit der Zustimmung zum Vergabevorschlag vor. In den davor liegenden Phasen des Vergabeverfahrens berät die zentrale Submissionsstelle des Kreises die Sachgebiete zu vergaberechtlichen Fragen, ggf. einschließlich der formellen und rechnerischen Angebotsprüfung. Eine Vorprüfung der technischen Fragen erfolgt durch die Submissionsstelle nicht. Die Sachgebiete stimmen ihre Leistungsverzeichnisse in der Regel auch nicht mit der Rechnungsprüfung ab. Nach unserer Erfahrung kann sich eine engere Zusammenarbeit zwischen der Bedarfsstelle und der Rechnungsprüfung, sowie (wenn vorhanden) der zentralen Vergabestelle positiv auf die Qualität der Leistungsverzeichnisse auswirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte ihre Bedarfsermittlungen so durchführen, dass diese eine belastbare Grundlage für die Ausschreibung darstellen. Dazu ist die Bereitstellung ausreichender zeitlicher und personeller Ressourcen und eine systematische Bedarfsfeststellung erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Abweichungen vom Auftragswert sind zum Teil auf unzureichend belastbare Leistungsverzeichnisse zurückzuführen. Die frühzeitige Beteiligung der Rechnungsprüfung und ggf. einer zentralen Vergabestelle kann die Qualität der Leistungsverzeichnisse verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die Dokumentation der Vergabeverfahren verbessern. Das kann Sie mittels einer digitalen Aktenführung oder dem verstärkten Einsatz standardisierter Formulare erreichen. Die Vergabeunterlagen der Submissionsstelle sollte die Stadt mit der eigenen Vergabeakte zusammenführen.

4.7.1 **Neubau eines Feuerwehrgerätehauses West in Blasheim, Dachdeckungsarbeiten**

- Die Dokumentation des Vergabeverfahrens zu den Dachdeckungsarbeiten am Feuerwehrgerätehaus in Blasheim ist verbesserungsfähig. In der Vergabeakte der Stadt sind nicht alle Unterlagen enthalten. Die Nachtragsaufträge wurden ohne Beteiligung der Rechnungsprüfung erteilt. Die abgerechnete Summe überschreitet den Auftragswert um 80 Prozent. Das ist auf das nicht ausreichend belastbare Leistungsverzeichnis zurückzuführen.

2016 hat die Stadt Lübbecke den Neubau des Feuerwehrgerätehauses West im Ortsteil Blasheim geplant. Wir betrachten an dieser Stelle das Vergabeverfahren für die Dachdeckungsarbeiten.

Der Fachbereich Gebäudemanagement ist für die Baumaßnahme federführend verantwortlich. Er wurde in der Planung durch ein Ingenieurbüro unterstützt. Die zentrale Submissionsstelle des Kreises Minden-Lübbecke hat die Ausschreibung der Maßnahme im Auftrag der Stadt Lübbecke durchgeführt.

Die Stadt hat die Kosten für die Maßnahme vorab auf rund 85.000 Euro geschätzt. Als Vergabeart hat sie die beschränkte Ausschreibung gewählt. Die ZSSt hat das Vergabeverfahren ausführlich in der Vergabeakte dokumentiert. Nach Prüfung der Binnenmarktrelevanz hat die ZSSt die Maßnahme vorab auf einem Vergabeportal veröffentlicht.

Sie hat nach Vorgabe der Stadt Lübbecke acht Firmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert. Das beauftragte Ingenieurbüro hat die ausgewählten Firmen vorab auf ihre Fachkunde und Zuverlässigkeit geprüft. Die Bieterliste hat das Ingenieurbüro mit der Stadt abgestimmt. Die Dokumentation zur Auswahl Bieter beschränkt sich allein auf die Bieterliste und ist daher wenig informativ.

Als Zuschlagskriterium hat die Stadt den günstigsten Preis festgelegt. Zum Eröffnungstermin am 17. Januar 2017 lagen vier Angebote vor. Die ZSSt hat den Eröffnungstermin in einer Niederschrift unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips dokumentiert. Sie hat die Angebote einer formalen Prüfung unterzogen. Die ZSSt hat eine Anfrage nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz beim Vergaberegister gestellt. Ebenso hat sie den erforderlichen Auszug aus dem Gewerbezentralregister eingeholt. In den Unterlagen der Stadt ist der Beleg jedoch nicht dokumentiert.

Die Stadt hat die Angebote sodann in Zusammenarbeit mit dem hinzugezogenen Ingenieurbüro rechnerisch und technisch geprüft und einen Preisspiegel erstellt. Der Fachbereich Gebäudemanagement hat daraufhin vorgeschlagen, den Auftrag an den preisgünstigsten Bieter zu vergeben. Der Vergabevorschlag wurde nicht im Vier-Augen-Prinzip erteilt. Hier ist lediglich eine Unterschrift des zuständigen Sachbearbeiters dokumentiert.

Nach Prüfung des Vergabeverfahrens hat die örtliche Rechnungsprüfung dem Vergabevorschlag am 27. Januar zugestimmt. Die Stadt hat den Auftrag an den preisgünstigsten Bieter zum Betrag von 57.408,78 Euro erteilt.

Gemäß den besonderen Bestimmungen zur Vergabeordnung der Stadt Lübbecke sind Informationen zu Verträgen mit einem Auftragswert über 50.000 Euro auf der Internetseite der Stadt Lübbecke zu veröffentlichen. Nach Angaben der Stadt ist die Aufgabe der Ex-Post-Veröffentli-

chung inzwischen auf die ZSSSt übergegangen. In den Unterlagen der Stadt findet sich kein Beleg zur Veröffentlichung. Da das Gebäudemanagement als dezentrale Vergabestelle für die ordnungsgemäße Abwicklung des Vergabeverfahrens verantwortlich ist, sollte Sie eine vollständige Akte führen. Die Stadt sollte deshalb die Unterlagen der ZSSSt zum Vergabeverfahren in die eigene Vergabeakte übernehmen.

Während der Baumaßnahme hat die Stadt festgestellt, dass das Leistungsverzeichnis unvollständig war. Das Ingenieurbüro hatte sowohl Lichtkuppeln im Fahrzeugtrakt als auch Lagerflächen (Depots) neben den Fahrzeughallen nicht eingeplant. Das Gebäudemanagement hat deshalb ein Nachtragsangebot der beauftragten Firma eingeholt. Zusätzlich hat die Stadt auch zwei Vergleichsangebote von anderen Firmen angefordert. Sie hat die Leistungen schließlich in drei Nachträgen zum Gesamtauftragswert von 26.883,78 Euro schriftlich beauftragt. Entgegen der Vorgaben der Vergabeordnung wurde die örtliche Rechnungsprüfung nicht beteiligt. Darüber hinaus wurden auch erforderliche Leistungen zum Sozialtrakt im Leistungsverzeichnis nur zum Einheitspreis abgefragt. Dadurch kam es zu weiteren Kostensteigerungen gegenüber dem Angebot von gut 15.000 Euro.

Die Stadt hat die Baumaßnahme mängelfrei abgenommen und dies in einem Abnahmeprotokoll dokumentiert. Die Dachdeckungsarbeiten wurden zum Betrag von 103.291,16 Euro schlussgerechnet.

Der Abrechnungswert übersteigt den Auftragswert damit um fast 80 Prozent. Gut 50 Prozent der Steigerung sind auf Nachträge aufgrund fehlender Leistungen im Leistungsverzeichnis zurückzuführen. Weitere 26 Prozent Kostensteigerung sind durch das fehlerhafte Leistungsverzeichnis selbst entstanden. Damit war das nicht ausreichend belastbare Leistungsverzeichnis für die deutliche Überschreitung des Auftragswertes ursächlich.

4.7.2 Neubau eines Feuerwehrgerätehauses West in Blasheim, Elektroarbeiten

- Das Vergabeverfahren für die Elektroarbeiten zum Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Blasheim weist einige Mängel auf. Die Dokumentation des Verfahrens ist lückenhaft. Sowohl die Bedarfsermittlung als auch das Leistungsverzeichnis waren nicht ausreichend. Dadurch wird der Auftragswert um 67 Prozent überschritten.

In der oben beschriebenen Baumaßnahme zum Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Blasheim waren auch Elektroarbeiten erforderlich. Das Vergabeverfahren hierzu betrachten wir an dieser Stelle näher.

Der Fachbereich Ordnung und Soziales hat den Bedarf für das Feuerwehrgerätehaus definiert. Das Gebäudemanagement und der beauftragte Planer haben auf dieser Basis die Kosten für die Elektroarbeiten auf knapp 44.000 Euro geschätzt.

Auch diese Maßnahme hat das Gebäudemanagement in Zusammenarbeit mit einem Ingenieurbüro geplant und über die ZSSSt des Kreises beschränkt ausgeschrieben. Nach Vorgabe des Gebäudemanagements hat die ZSSSt lediglich die Aufgaben zur Ausschreibung der Elektroarbeiten vorgenommen und den Eröffnungstermin durchgeführt. Für alle anderen Aufgaben im Vergabeverfahren ist die dezentrale Vergabestelle der Stadt Lübbecke zuständig.

Nach Prüfung der Binnenmarktrelevanz hat die ZSSSt die Maßnahme vorab auf einem Vergabeportal veröffentlicht. Die ZSSSt hat neun Firmen nach Vorgabe durch die Stadt zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert und die Ausschreibungsunterlagen auf einem Vergabeportal hinterlegt. Das beauftragte Ingenieurbüro hat auch in diesem Fall die Firmen in Absprache mit der Stadt ausgewählt und vorab auf ihre Fachkunde und Zuverlässigkeit geprüft. Auch hier beschränkt sich die Dokumentation zur Auswahl Bieter in der Vergabeakte allein auf die Bieterliste und ist daher wenig informativ.

Als Zuschlagskriterium hat die Stadt den Preis gewählt. Zum Eröffnungstermin am 17. März 2017 lagen drei Angebote vor. Die ZSSSt hat den Eröffnungstermin in einer Niederschrift unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips dokumentiert.

Die formale Prüfung der Angebote ist nicht dokumentiert. Die Stadt hat eine Anfrage nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz beim Vergaberegister gestellt. Die erforderliche Anfrage beim Gewerbezentralregister ist dagegen nicht erfolgt. Das hinzugezogene Ingenieurbüro hat die Angebote mithilfe eines Preisspiegels rechnerisch und technisch geprüft.

Die örtliche Rechnungsprüfung hat dem Vergabevorschlag der Stadt zugestimmt. Der Vergabevorschlag wurde nicht im Vier-Augen-Prinzip unterzeichnet. Die Stadt hat den Auftrag für die Elektroarbeiten zum Preis von 46.157,95 Euro an den preisgünstigsten Bieter vergeben. Die unterlegenen Bieter hat sie benachrichtigt.

Im Laufe der Baumaßnahme sind seitens der Feuerwehr neue Anforderungen an die Ausstattung des Gerätehauses gestellt worden, die in der ursprünglichen Bedarfsanmeldung nicht enthalten waren. Dies hatte vor allem Auswirkungen auf die hier betrachteten Elektroarbeiten. Hinzu kommt ein, auch nach Einschätzung der Stadt, nicht ausreichend belastbares Leistungsverzeichnis des beauftragten Planungsbüros. Dadurch mussten während der Ausführung der Elektroarbeiten zahlreiche Anpassungen und Änderungen vorgenommen werden. Diese hat die Stadt auf der Baustelle mit der beauftragten Elektro-Firma besprochen. Die formellen Angebote sind erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung vom beauftragten Unternehmen erstellt worden. Die Auftragsanpassungen im Gesamtwert von gut 44.000 Euro wurden daher nicht schriftlich beauftragt, sondern mit der Schlussrechnung abgerechnet. Dem gegenüber stehen aber auch Leistungen aus dem ursprünglichen Leistungsverzeichnis, die dadurch entfallen konnten.

Die Stadt hat die Baumaßnahme mängelfrei abgenommen und dies in einem Abnahmeprotokoll dokumentiert. Die Elektroarbeiten wurden schließlich zu einem Preis von 77.082,24 Euro schlussgerechnet. Die Abrechnungssumme überschreitet den Auftragswert um 67 Prozent. Die tatsächlich ausgeführten Leistungen stimmen mit den ausgeschriebenen Leistungen aufgrund der oben beschriebenen Mängel in der Planung in weiten Teilen nicht mit dem Auftrag überein. Eine systematische Bedarfsermittlung hätte die Kostensteigerungen von Beginn an planbar gemacht und dadurch vermieden. Die Kosten für die Baumaßnahme wären damit von Beginn an belastbar und transparent gewesen.

4.7.3 Parkpalette Weingarten, Beschichtungsarbeiten

- Die Beschichtungsarbeiten an der Parkpalette Weingarten hat die Stadt Lübbecke in Zusammenarbeit mit der ZSSSt ausgeschrieben. Eine Dokumentation zur Prüfung der Angebote ist nicht vorhanden. Der Auftragswert wird um 195 Prozent überschritten. 93 Prozent der Überschreitung entfallen auf Nachtragsaufträge. Das deutet darauf hin, dass die Planung für die Baumaßnahmen nicht ausreichend belastbar war.

2019 hat die Stadt Lübbecke ein Parkhaus errichtet. Aus dieser Baumaßnahme betrachten wir im Folgenden die Ausschreibung der Beschichtungsarbeiten am Parkdeck 3 der Parkpalette Weingarten. Die Baumaßnahme wurde vom Gebäudemanagement der Stadt Lübbecke in Zusammenarbeit mit einem Ingenieurbüro geplant. Die Stadt hat die Kosten für diese Maßnahme vorab auf 40.000 Euro geschätzt.

Mit der öffentlichen Ausschreibung hat die Stadt die ZSSSt des Kreises Minden-Lübbecke beauftragt. Diese hat die Ausschreibung am 09. Mai 2019 in einem Vergabeportal und einem weiteren Medium veröffentlicht. Zur Prüfung der Eignung und Zuverlässigkeit hat die Stadt Eigenerklärungen der Bieter und Verpflichtungserklärungen zur Tariftreue und Mindestarbeitsbedingungen sowie Unbedenklichkeitsbescheinigungen gefordert.

Zum Eröffnungstermin lagen sieben Angebote vor. Die Angebotsöffnung hat die ZSSSt im Vier-Augen-Prinzip durchgeführt und protokolliert. Über die formale sowie rechnerische und technische Prüfung konnte die Stadt keine Unterlagen vorlegen.

Vor der Auftragsvergabe hat die Stadt die erforderliche Auskunft aus dem Gewerbezentralregister eingeholt. Den Vergabevorschlag hat die Stadt unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips der Rechnungsprüfung vorgelegt. Nach Zustimmung der Rechnungsprüfung hat die Stadt den Auftrag zum Preis von 43.212,29 Euro an den preisgünstigsten Bieter erteilt. Auch hierbei hat sie das Vier-Augen-Prinzip eingehalten.

Im Laufe der Baumaßnahme hat die Stadt insgesamt vier Nachtragsaufträge mit einer Gesamtsumme von 32.192,29 Euro erteilt. Damit hat sie im Wesentlichen zusätzliche Leistungen zur Beschichtung einer Treppe und zur Oberflächenbeschichtung beauftragt. Gemäß der Vergabeordnung der Stadt Lübbecke ist bei Aufträgen ab 6.000 Euro die örtliche Rechnungsprüfung zu beteiligen. Für die Nachträge 1 und 2 ist diese Beteiligung in den vorgelegten Unterlagen nicht dokumentiert.

Die Stadt hat die beauftragten Leistungen am 10. Juni 2020 mängelfrei abgenommen. Sie hat die Abnahme in einem Protokoll festgehalten und im Vier-Augen-Prinzip dokumentiert.

Die Baumaßnahme wurde zu einem Betrag von 84.065,47 Euro schlussgerechnet. Das sind 195 Prozent des Auftragswertes. Die abgerechnete Summe überschreitet den Auftragswert damit um fast 41.000 Euro. 93 Prozent der Überschreitung entfallen auf die Nachträge. Das deutet darauf hin, dass die Planung für die Baumaßnahmen nicht ausreichend belastbar war.

4.7.4 Kanalerneuerung Hubertusweg

- Die Arbeiten zur Kanalerneuerung im Hubertusweg hat die Stadt Lübbecke in Zusammenarbeit mit der ZSSt ausgeschrieben. Das Vergabeverfahren entspricht den rechtlichen Vorgaben, die Dokumentation ist verbesserungsfähig. Der Auftragswert wird um 41 Prozent überschritten. Rückblickend betrachtet, hätte das Leistungsverzeichnis belastbarer sein können.

2018 hat die Stadt Lübbecke die Arbeiten zur Erneuerung von 80 Meter Kanal in der Hubertusstraße öffentlich ausgeschrieben.

Der Fachbereich Tiefbau hat die Maßnahmen in Zusammenarbeit mit einem Ingenieurbüro geplant. Die Stadt hat die Kosten für die Baumaßnahme vorab auf knapp 77.000 Euro geschätzt. Mit der Durchführung des Ausschreibungsverfahrens hat die Stadt die ZSSt des Kreises Minden-Lübbecke beauftragt. Diese hat die Ausschreibung in einem Vergabeportal veröffentlicht.

Zum Eröffnungstermin lagen drei Angebote vor. Die Angebotsöffnung hat die ZSSt im Vier-Augen-Prinzip durchgeführt und protokolliert.

Das beauftragte Ingenieurbüro hat die Angebote formal, rechnerisch und technisch geprüft. Die Ergebnisse der Prüfung hat das Ingenieurbüro ausführlich dokumentiert und einen Preisspiegel gefertigt. Das günstigste Angebot liegt 12 Prozent unter der Auftragswertschätzung. Fragen zur Auskömmlichkeit der Preise hat die Stadt daher in einem Aufklärungsgespräch mit dem Bieter geklärt. Da das Unternehmen der Stadt bereits durch andere Baumaßnahmen bekannt und präqualifiziert ist, war eine weitergehende Prüfung der Eignung und Zuverlässigkeit nicht erforderlich. Die übrigen Bewerber mussten mit der Angebotsabgabe entsprechende Eigenerklärungen abgeben.

Vor der Auftragsvergabe hat die ZSSt die erforderlichen Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister und dem Vergaberegister eingeholt. Auch in diesem Verfahren ist der Gewerbezentralregisterauszug nur in den Vergabeunterlagen der ZSSt enthalten, nicht aber in der Vergabeakte der Stadt.

Den Vergabevorschlag hat die Stadt der Rechnungsprüfung zugeleitet und nach dessen Zustimmung den Auftrag zum Preis von 58.814,19 Euro an den preisgünstigsten Bieter vergeben. Das Vier-Augen-Prinzip hat die Stadt dabei eingehalten.

Die Stadt hat die beauftragten Leistungen am 14. März 2019 mängelfrei abgenommen. Sie hat die Abnahme in einem Protokoll festgehalten und im Vier-Augen-Prinzip dokumentiert.

Die Baumaßnahme wurde zum Betrag von 82.751,20 Euro schlussgerechnet. Die Abrechnungssumme überschreitet den Auftragswert um knapp 24.000 Euro und damit um 41 Prozent.

Fast 5.000 Euro sind auf zusätzlichen Aufwand für den Transport von Müllgefäßen der Anwohner zurückzuführen. Das Gros der Kostensteigerungen resultiert jedoch aus Massenmehrungen und erhöhtem Materialaufwand. Sie legen den Schluss nahe, dass Leistungsverzeichnis insgesamt verbesserungsfähig war.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Prüfungen der Vergabeverfahren sind auf die Rechnungsprüfung des Kreises Minden-Lübbecke übertragen. Die organisatorischen Regelungen sind geeignet, die rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Dennoch deuten die verhältnismäßig hohen Abweichungen auch auf ein Verbesserungspotential in der Organisation hin.	117	E1.1	Die Stadt Lübbecke sollte ihr Vergabewesen stärker zentralisieren. Das dient der Rechtssicherheit und der Korruptionsprävention. Darüber hinaus könnten damit auch Aufgaben zum Nachtragsmanagement und Bauinvestitionscontrolling an einer zentralen Stelle gebündelt werden.	120
			E1.2	Die Stadt Lübbecke sollte den Umgang mit Nachtragsaufträgen in ihrer Vergabedienstweisung ausdrücklich regeln. Das dient der Klarstellung der beabsichtigten Regelung und ermöglicht den Bedarfsstellen ein rechtssicheres Arbeiten.	120
F2	Die Stadt Lübbecke hat die bisherigen lückenhaften Regelungen zum Bereich Korruptionsbekämpfung zum 01. Mai 2021 überarbeitet. Die neue Dienstweisung ist geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen wenigen Punkten, z. B. zur Gefährdungsbeurteilung oder zur Mitarbeiterschulung besteht noch Handlungsbedarf.	120	E2	Die Stadt Lübbecke sollte zur Identifizierung der korruptionsgefährdeten Stellen und Arbeitsvorgänge eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.	122
Sponsoring					
F3	Die Stadt Lübbecke hat detaillierte Regelungen für den Umgang mit Sponsoringleistungen getroffen und die Zuständigkeiten festgelegt. Die Regelungen sind gut geeignet, den rechtssicheren Umgang mit Sponsoringleistungen zu gewährleisten. Vorgaben zur Beteiligung des Fachbereiches Finanzen fehlen bislang.	122	E3	Die Stadt Lübbecke sollte vor jeder Annahme von Sponsoringleistungen den Fachbereich Finanzen im Hinblick auf steuerliche Aspekte beteiligen. Sie sollte die Dienstweisung entsprechend anpassen.	123

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Lübbecke berücksichtigt in ihren Bauprojekten einzelne Aspekte zum Bauinvestitionscontrolling. Sie hat aber noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, innerhalb dessen ein konkreter Projektauftrag aufgestellt, begleitet und nach der Umsetzung ausgewertet wird.	123			
F5	Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in der Stadt Lübbecke in den jeweiligen Fachbereichen. Die von uns betrachteten Baumaßnahmen weichen teilweise erheblich von den ursprünglichen Bedarfsfeststellungen zu diesen Maßnahmen ab.	124	E5	Die Stadt Lübbecke sollte, zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen, ein Bauinvestitionscontrolling einführen. In einer Dienstanweisung sollte sie die Verantwortlichkeiten sowie die Aufgaben der einzelnen Stellen regeln.	126
Nachtragswesen					
F6	Die Abweichungen vom Auftragswert sind in Lübbecke höher als bei den meisten anderen Kommunen. Die Bedarfsermittlungen für die Baumaßnahmen sind verbesserungsfähig. Im Drei-Jahres-Vergleich zeigt sich aber ein positiver Trend.	126	E6	Die Stadt Lübbecke sollte die Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung vom Auftragswert sein. Für die Bedarfsermittlungen vor der Ausschreibung sollte die Stadt ausreichende Ressourcen einplanen.	130
F7	Die von der Stadt Lübbecke getroffenen organisatorischen Regelungen sind grundsätzlich geeignet, Nachtragsaufträge rechtssicher zu bearbeiten. In der Praxis dokumentieren die Fachämter die vorgeschriebene Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachtragsaufträgen aber nicht immer. Die Stadt wertet die Abweichungen und Nachträge nicht systematisch aus.	130	E7	Die Stadt Lübbecke sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Beauftragung und die Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.	132

5. Friedhofswesen

5.1 Managementübersicht

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

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

Friedhofswesen

Die Aufgabe Friedhofswesen ist bei der Stadt Lübbecke dem Bereich Kommunalabgaben im Dezernat 2 – Finanzen zugeordnet. Die operativen Arbeiten auf den Friedhöfen sind aktuell extern vergeben. Die Stadt Lübbecke hat einen Arbeitskreis Friedhof für grundlegende Entscheidungen gebildet. Sie will auch die bestehende Pflege- und Entwicklungsplanung aus 2011 in 2021 aktualisieren und mit einer langfristigen Planung der Ausgestaltung ihres Friedhofs verknüpfen. Bei der Verwaltung der Friedhöfe wird der Bereich Kommunalabgaben durch eine Fachsoftware unterstützt. Die Schnittstelle zur Finanzsoftware wird gerade aufgebaut. Informationen über Wege- und Grünflächen erfasst und pflegt die Stadt in einem Geo-Informationssystem.

Die Stadt Lübbecke betreibt in angemessenem Umfang Öffentlichkeitsarbeit für ihre Bestattungsleistungen. Die Informationen stehen auf der städtischen Homepage, in einem Flyer und in einem Friedhofsratgeber zur Verfügung. Geschichtliche Führungen auf dem Friedhof ergänzen das Angebot.

Im Friedhofswesen erreicht Lübbecke in 2018 nicht die Kostendeckung. Seit 2017 unterschreiten die Gebührenerträge die Kosten deutlich. Durch regelmäßige Gebührenkalkulation bleiben hohe Gebührenerhöhungen aus. Es bestehen noch gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten, wie die Berücksichtigung von Unterdeckungen in den Folgejahren. Durch die grabartidentischen Kosten hat die Stadt den Einfluss der Flächen auf die Gebührenhöhe zurückgedrängt. Eine stärkere Berücksichtigung der grabspezifischen Vorteile über die verwendeten Äquivalenzziffern könnte die jeweiligen wirtschaftlichen Vorteile noch stärker abbilden.

Bei der Stadt Lübbecke sind 17,6 Prozent der Gesamtfläche des Friedhofs mit Erd- und Urnengräbern und aktiven Nutzungsrecht belegt. Durch den Wandel der Bestattungskultur sind viele Erdgräber bereits ohne bestehendes Nutzungsrecht. Zusätzlich werden perspektivisch mehr flächenmäßig größere Erdgräber frei, wie durch Neuvergaben benötigt. Der Bedarf für flächenmäßig kleineren Urnengräber ist angestiegen und höher als die Zahl der durchschnittlich freiwerdenden Gräber. Die Flächenauslastung wird damit perspektivisch geringer. Durch gezielte Vergabe der Grabstellen steuert die Stadt die Auslastung der Friedhöfe so, dass langfristig zusammenhängende Flächen entstehen, die für attraktivere Bestattungsarten umgestaltet werden können. Die Erweiterungsfläche belegt die Stadt nicht mehr.

Die Kosten der Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen sind im Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die Aufgaben sind bisher extern vergeben und basieren auf der Pflege- und Entwicklungsplanung. Darin sind die Pflegestandards festgelegt. Die Pflege- und Entwicklungsplanung aktualisiert die Stadt in 2021 und übernimmt die Pflege mit eigenem Personal.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet schwerpunktmäßig, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten sowie ziel- und zukunftsgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Friedhofswesens. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Kommune gebildet. Es ist Aufgabe der Kommune, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

5.3 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die mittleren kreisangehörigen Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es mittlere kreisangehörige Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und privaten Betreibern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2018

Grund- / Kennzahlen	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	1	1	3	7	11	21	14
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	68.000	68.000	90.740	134.861	141.217	266.522	14
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	58,06	43,90	68,94	69,81	87,30	117,37	14
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,38	1,07	1,61	1,86	2,52	3,48	14
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	74,21	67,11	77,54	83,10	85,53	88,26	14
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	1.893	716	1.911	2.624	3.993	7.229	14
Friedhofsfläche in qm je Einwohner	2,67	2,67	3,36	4,39	5,03	5,56	14

Der Friedhof in der Trägerschaft der **Stadt Lübbecke** ist zentral im Innenstadtbereich gelegen. Neben diesem Friedhof existieren noch vier weitere kirchliche Friedhöfe im Stadtgebiet. In unmittelbarer Nähe zur Stadt Lübbecke werden zwei Bestattungswälder in privater Trägerschaft betrieben. Diese Konkurrenzsituation führt auch zu der anteilig geringeren Anzahl der kommunalen Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl.

Bedingt durch die Tatsache, dass die Stadt Lübbecke nur einen kommunalen Friedhof betreibt, stellt sie im Vergleich der Friedhofsfläche insgesamt und einwohnerbezogen das Minimum. Der Friedhof Lübbecke wurde im Jahr 1839 eingeweiht und aufgrund der ansteigenden Bevölkerungszahl der Stadt Lübbecke regelmäßig erweitert. Die letzte Erweiterungsfläche ist im Jahr 1998 hinzugekommen. Die Erweiterungen weisen einen unterschiedlichen Charakter auf und bilden somit die Geschichte des Friedhofs ab. Der Friedhof steht unter Denkmalschutz.

Die vergleichsweise hohe Anzahl der kommunalen Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche erklärt sich dadurch, dass die Stadt Lübbecke nur einen kommunalen Friedhof betreibt. Dies führt dazu, dass die Anteile für Betriebs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche kleiner ausfallen. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Größe des Friedhofs. Die durchschnittliche Fläche je Friedhof beträgt in der Vergleichsgruppe im Median 18.574 qm. Damit ist der Friedhof der Stadt Lübbecke mit 68.000 qm Fläche vergleichsweise groß.

Im Jahr 2012 ist ein örtlicher muslimischer Verein an die Stadt Lübbecke mit der Bitte herangetreten, muslimische Bestattungen auf dem kommunalen Friedhof zu ermöglichen. Ein muslimisches Grabfeld ist eingerichtet. Die speziellen Anforderungen dieser Beisetzungen wie zum Beispiel die Ausrichtung der Gräber und Erstbelegung der Flächen konnte die Stadt auf der letzten

Erweiterungsfläche realisieren. Die Stadt hat die Möglichkeit zur Nutzung dieser Fläche ausschließlich auf Lübbecke Bürger beschränkt und 21 Doppelgräber eingerichtet, die bereits zu rund zwei Drittel belegt sind.

Der Friedhof in Lübbecke dient nicht nur der Bestattung, sondern ist auch Grünanlage im Innenstadtbereich mit Bedeutung für die Naherholung. Der Anteil der Grün- und Erholungsfläche an der Gemeindefläche ist in Lübbecke vergleichsweise gering und bestätigt damit die Erforderlichkeit dieser Funktion des Friedhofs.

5.4 Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

5.4.1 Strukturen und Prozesse

- Der Bereich Kommunalabgaben ist für alle Aufgaben der Friedhofsverwaltung zuständig. Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen sind eindeutig geregelt.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement muss eine Kommune zukunftsgerichtet organisieren. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Für alle Aufgaben der kommunalen Friedhöfe ist in der **Stadt Lübbecke** der Bereich Kommunalabgaben im Dezernat 2 – Finanzen zuständig. Dort erfolgt die Gebührenkalkulation, der Kontakt mit Bürgern und Bestattern, die Vergabe von Aufträgen an externe Unternehmen und interne Dritte sowie die Planung der Fortentwicklung der kommunalen Friedhöfe. Die Grabbereitung, Grün- und Wegepflege und Baumkontrollen werden bis 2021 von zwei externen Unternehmen wahrgenommen. Die Zuständigkeiten sind damit klar abgegrenzt und in den entsprechenden Stellenbeschreibungen geregelt.

5.4.2 Strategische und operative Ausrichtung

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke bereitet die grundlegenden Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und Verwaltung im Arbeitskreis Friedhof vor. Die bestehende Pflege- und Entwicklungsplanung aus 2011 will die Stadt in 2021 aktualisieren und mit einer langfristigen Planung der Ausgestaltung ihres Friedhofs verknüpfen.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen sollte eine Kommune hier einen besonderen Fokus auf eine strategisch ausgerichtete Steuerung legen. Diese Steuerung sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Die **Stadt Lübbecke** verfolgt das Ziel, allen Menschen, unabhängig von Herkunft oder Konfession, eine geeignete Bestattungsform zu bieten. Auf dem kommunalen Friedhof besteht die Möglichkeiten in der Kapelle eine Trauerfeier abzuhalten, den Verstorbenen aufzubewahren und eine der möglichen Bestattungsformen auszuwählen.

In der Friedhofssatzung, der Friedhofs-Gebührensatzung und der Entgeltordnung trifft die Stadt die notwendigen Regelungen zur Ausgestaltung des kommunalen Angebots. Diese Regelungen werden in regelmäßigen Abständen in Abstimmung mit der Politik überarbeitet und beschlossen. Die Gebühren- und die Entgelte (für nicht gebührenpflichtige Leistungen) werden kalkuliert und durch die Politik festgesetzt.

Hinsichtlich der Friedhofsstruktur existieren basierend auf einer Pflege- und Entwicklungsplanung aus dem Jahr 2011 Zielvorgaben im Bereich der Grünanlagen, der Aufteilung der einzelnen Bereiche des Friedhofs und der Zuordnung der Bestattungsarten. Die Planung enthält jedoch keine Aussagen zur Anzahl der benötigten Gräber der verschiedenen Bestattungsarten, der Ausgestaltung der Bestattungsflächen, Überhangflächen und zur langfristigen Entwicklung des kommunalen Friedhofs. Daher will die Stadt die Planung in 2021 aktualisieren. Im Zuge der Aktualisierung der Pflege- und Entwicklungsplanung will die Stadt sich bei der weiteren langfristigen Ausgestaltung ihres Friedhofs beraten lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte neben der qualitativen Planung der Friedhofsgestaltung auch die langfristige quantitative Entwicklung ihres Friedhofs planen.

Die Stadt Lübbecke gründete einen Arbeitskreis Friedhof, der über grundsätzliche Entscheidungen berät. Teilnehmer des Arbeitskreises sind Vertreter aus der Politik, Bestattungsunternehmen, Steinmetz-Unternehmen, sowie verwaltungsseitig das zuständige Dezernat und der Bereich Kommunalabgaben.

Konkrete Zielvorgaben im Sinne einer kennzahlenorientierten Planung und Steuerung hat die Stadt Lübbecke nicht festgelegt. Auch im Haushaltsplan bildet die Stadt keine produktbezogenen Ziele und Kennzahlen ab.

Die Ergebnis- und die Finanzplanung für den Friedhof orientieren sich an den Fallzahlen. Diese dienen ebenso zur Bedarfsplanung, z. B. bei der Anlage neuer Grabfelder. Über den laufenden Soll-/Ist-Abgleich können Entwicklungen frühzeitig erkannt und entsprechend gegengesteuert werden.

5.4.3 Datenlage/ IT

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens.

- Die Friedhofssoftware der Stadt Lübbecke unterstützt bei der Verwaltung des kommunalen Friedhofs. Die Stadt plant durch die Auswahl einer geeigneteren Software digitale Dienstleistungen anzubieten. Die Grünflächendaten werden im stadtweiten Geo-Informationssystem vom Bereich Kommunalabgaben gepflegt und sind aktuell.

Jede Kommune sollte über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Die **Stadt Lübbecke** setzt eine Fachsoftware zur Friedhofsverwaltung ein. Hierüber verwaltet die Stadt die Bestattungsfälle und Grabstellen. Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware wird gerade aufgebaut. Derzeit werden die Kostenbescheide daher noch manuell an die Stadtkasse übersandt. Die Friedhofssoftware ist veraltet und wird durch den Anbieter nur mäßig aktualisiert. So kann die Stadt aktuell zum Beispiel keine Dokumente aus der Software heraus erstellen. Digitale Dienstleistungen wie zum Beispiel eine Anbindung an die Software von Bestattungsunternehmen sind nicht möglich.

Für Geo-Daten zu den Grabfeldern, Wegen, Grünflächen, Bäumen und Bepflanzungen greift der Bereich Kommunalabgaben auf ein zentrales Geo-Informationssystem zurück. Den Grundbestand der Daten hat die Stadt Lübbecke aufbauen lassen. Die Grünflächen-Daten werden regelmäßig durch den Bereich Kommunalabgaben aktualisiert und können umfangreich analysiert und ausgewertet werden.

5.4.4 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

- Die Stadt Lübbecke hält in angemessenem Umfang Informationen für ihre Einwohner zu den Angeboten des kommunalen Friedhofs bereit. Die Aktualisierung dieser Informationen wird angestrebt.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und –maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Die **Stadt Lübbecke** informiert die Nutzungsberechtigten über die städtische Internetseite, lokal verfügbare Flyer und einen Friedhofsratgeber. Der Friedhofsratgeber ist im Jahr 2006 von einem überregionalen Verlag erstellt worden und enthält Informationen zu Bestattern, kirchlichen

Friedhofsträgern, Bestattungsarten, der historischen Entwicklung des Friedhofs und weiteren allgemeinen Hinweisen. Der Friedhofsratgeber bedarf einer Überarbeitung. So sind zum Beispiel die Kontaktdaten der Friedhofsverwaltung nicht mehr aktuell.

Auf der Internetseite der Stadt befinden sich grundlegende Informationen, die aktuellen Kontaktdaten der Ansprechpartner und die Möglichkeit Antragsvordrucke herunterzuladen.

Der Verein Lübbecke Marketing veranstaltet regelmäßig geschichtliche Friedhofsführungen. Die Stadt Lübbecke arbeitet darüber hinaus eng mit den Bestattern zusammen.

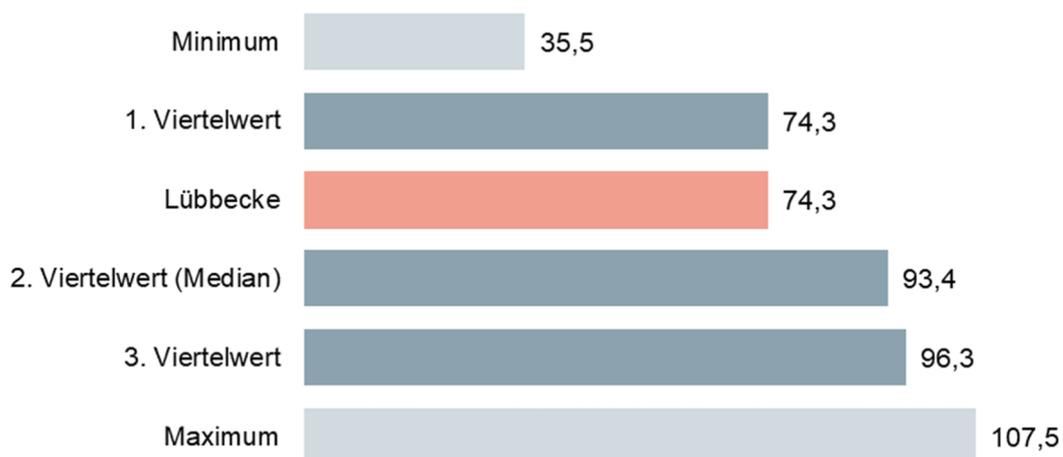
5.5 Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke erzielt im Jahr 2018 einen niedrigen Kostendeckungsgrad. Es ergibt sich ein Gebührendefizit von rund 114.000 Euro, welches komplett aus dem allgemeinen Haushalt finanziert wird.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Eine Kommune sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In 2018 erzielt die **Stadt Lübbecke** einen vergleichsweise niedrigen Kostendeckungsgrad. Da der kommunale Friedhof in Lübbecke im Innenstadtbereich auch die Funktion als öffentliche Grünanlage wahrnimmt, berücksichtigt die Stadt bei der Kalkulation der Gebühren einen öffentlichen Grünanteil. Die Stadt Lübbecke hat diesen auf 20 Prozent festgelegt. Diese Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion für alle Einwohner anfallen, werden aus der Gesamtddeckung des Kernhaushaltes der Stadt Lübbecke finanziert. Sie belaufen sich im Jahr 2019 auf rund 66.000 Euro.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Lübbecke in Prozent 2015 bis 2018

2015	2016	2017	2018
100,1	92,2	62,6	74,3

Der Kostendeckungsgrad schwankt im Jahresverlauf. In 2017 wird die Kostendeckung deutlich unterschritten, weil die gebührenrelevanten Kosten mit 0,5 Mio. Euro im Vergleich zu den anderen Jahren höher ausfielen. Dabei begründeten die Preissteigerung für die Friedhofspflege, die Anlage einer Gemeinschaftsgrabanlage und nachgeholte Pflegeleistungen die höheren Kosten.

Die Stadt Lübbecke kalkuliert die Kosten und Erlöse nach und ermittelt etwaige Über- und Unterdeckungen. Die Unterdeckungen werden nicht gebührensteigernd berücksichtigt, sondern aus dem allgemeinen Haushalt finanziert. In 2018 beträgt das Gebührendefizit rund 114.000 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte Unterdeckungen in der Gebührenkalkulation in den Folgejahren berücksichtigen.

5.5.1 Grabnutzungsgebühren

→ **Feststellung**

Die Gebührenkalkulation der Stadt Lübbecke ist aktuell. Die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten nutzt die Stadt weitestgehend aus. Durch die grabart-identischen Gebührenanteile wird der Einfluss der Grabfläche etwas reduziert.

Eine Kommune sollte alle Nutzungsberechtigten¹⁴ angemessen am Gebührenaufkommen beteiligen. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

¹⁴ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist

Die aktuell gültige Gebührenkalkulation erstellte die **Stadt Lübbecke** im Jahr 2019 für das Kalkulationsjahr 2020. In 2021 plant sie die Gebühren neu zu kalkulieren. Die für die Gebührenkalkulation notwendigen Angaben liegen dem Bereich Kommunalabgaben vor. Die Leistungen der Querschnittsbereiche wie zum Beispiel Personalamt, Kämmerei, Gebäudemanagement werden einschließlich der Gemeinkosten über eine interne Leistungsverrechnung bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Hierbei verwendet die Stadt die Personalkostenanteile entsprechend der von der KGST ermittelten Kosten eines Arbeitsplatzes einschließlich der Gemeinkosten und Sachkostenpauschalen.

Das aufgewandte Vermögen wird angemessen verzinst. Die Abschreibungen werden auf der Basis der Herstellungskosten berücksichtigt.

Die Preisgestaltung der anderen Anbieter in der Stadt Lübbecke ist der Stadtverwaltung bekannt, soweit diese ihre Kalkulationen offenlegen. Im Jahr 2020 beteiligt sich die Stadt Lübbecke an einem interkommunalen Arbeitskreis, um von den Erfahrungen der anderen Städte profitieren zu können.

Die Tarife für die jeweiligen Grabarten ergeben sich in Lübbecke aus der Nutzungsgebühr, den grabart-identischen Kosten und der Friedhofsunterhaltungsgebühr. Die Nutzungsgebühr basiert auf dem Flächenzeitwert, der sich durch die Multiplikation der Nutzungsdauer mit der Grabfläche ergibt. Diese grabart-spezifischen Kosten betragen 80 Prozent der Kosten für die Grabnutzungsrechte und haben dementsprechend einen großen Einfluss auf den Grab-Tarif.

Die grabart-identischen Kosten umfassen 20 Prozent der Kosten für die Grabnutzungsrechte. Die Höhe dieser Gebührenbestandteile ist unabhängig von der Grabart gleichbleibend. Für die Friedhofsunterhaltung ergibt sich die Gebühr anhand der Nutzungsdauer.

Insgesamt ist daher der Einfluss der Fläche und der Nutzungsdauer auf den Gebührentarif moderat. In 2020 beträgt der Abstand zwischen einem Erdwahlgrab und einem Urnenwahlgrab rund 330 Euro. Bei den Reihengräbern ist der Unterschied mit rund 250 Euro etwas geringer. Dies gelingt der Stadt insbesondere durch die Aufteilung in die Nutzungsgebühr und Friedhofsunterhaltungsgebühr. Beide Bestandteile bestimmen den Gebührentarif maßgeblich.

→ **Empfehlung**

Falls im Zuge der weiteren Friedhofsentwicklung eine stärkere Einflussnahme auf die Auswahl der Grabart erforderlich wird, könnte die Stadt Lübbecke die wirtschaftlichen Vorteile und Leistungen der einzelnen Grabarten stärker in der Äquivalenzziffernkalkulation berücksichtigen.

5.5.2 Nutzungsgebühren für Trauerhallen

- Die Stadt Lübbecke kann bei den Trauerhallen eine hohe Kostendeckung bzw. partielle Kostenüberdeckung erreichen. Stabile Nutzungszahlen und vergleichsweise geringe Kosten sind die Gründe hierfür.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte eine Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren

auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte eine Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Die **Stadt Lübbecke** erzielt in 2018 im Bereich der Trauerhallen eine Kostenüberdeckung. Dies ist der überwiegenden Zahl der Vergleichskommunen in diesem Jahr nicht gelungen.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen Lübbecke in Prozent 2017 bis 2019

2017	2018	2019
94,7	106,8	107,6

Der Kostendeckungsgrad ist auch in den anderen Jahren hoch, für die Daten im Rahmen der überörtlichen Prüfung bereitgestellt werden konnten. In den Jahren 2018 und 2019 konnte die Stadt eine höhere Zahl der Nutzungen realisieren.

Im Jahr 2018 sind in den interkommunalen Vergleich zehn Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Vergleich verdeutlicht den hohen Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen, da die Stadt Lübbecke hier das Maximum stellt.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	81,48	24,15	46,88	61,73	72,18	84,49	12
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	130	100	135	168	235	620	11

Insgesamt zeigt sich ein vergleichsweise hoher Anteil der Nutzungen der Trauerhalle an den Gesamtbeisetzungen in Lübbecke. Dass der Kennzahlenwert erhöht ist, liegt zu einem geringen Anteil daran, dass die Trauerhalle für Beisetzungen auf dem Oberbauerschafter Friedhof genutzt wird.

Die Trauerhallennutzungen bewirken je Nutzung Erträge von 130 Euro und sind dabei im Vergleich verhältnismäßig günstig. Der erste Viertelwert der Vergleichsgruppe von neun Kommunen beträgt 126,25 Euro. Geringe Kosten – mit 121,71 Euro je Nutzung günstiger als der erste Viertelwert von 204,04 Euro je Nutzung – und höhere Nutzungszahlen als geplant führen zur partiellen Kostenüberdeckung.

Die Kapelle auf dem Friedhof wirkt optisch zwar altertümlich, fügt sich aber in das Gesamtbild des Friedhofs gut ein. Sie ist für die Trauerveranstaltungen attraktiv und angemessen ausgestattet. Die notwendige Veranstaltungstechnik hält die Stadt vor.

Um die Trauerhalle attraktiv zu erhalten, plant die Stadt insbesondere den Funktionsanbau an der Kapelle zu überplanen und sanieren. Der Anbau ist renovierungsbedürftig und es zeigen sich Schäden an der Bausubstanz. In dem Anbau befindet sich die Leichenhalle und sechs Kühlkammern. Die Nutzung ist hier nicht berücksichtigt und rückläufig. Die Stadt eruiert auch eine mögliche Umnutzung oder Vermietung dieser Räume.

Eine starke Konkurrenzsituation aufgrund privatwirtschaftlich geführter Trauerhallen und Abschiedsräume ergibt sich in der Stadt Lübbecke noch nicht. Die rund 18 Prozent Beisetzungen ohne Nutzung der Trauerhalle schreibt die Stadt den christlichen Bethäusern zu.

5.6 Flächenmanagement

5.6.1 Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Die Einwohnerzahl der Stadt Lübbecke ist seit 1962 von 20.073 Einwohner auf 25.541 Einwohner in 2019 angestiegen. Einhergehend mit der Zunahme der Einwohner ist auch die Zahl der Sterbefälle in Lübbecke in der Vergangenheit moderat angestiegen.

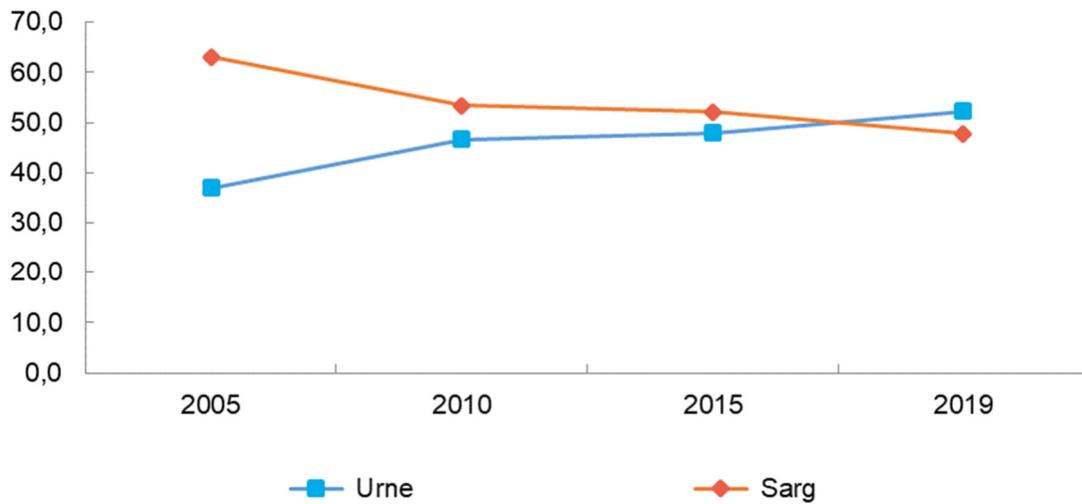
Entwicklung Sterbefälle in Lübbecke in der Zeitreihe von 1957 bis 2019¹⁵

1957	1967	1977	1987	1997	2007	2017	2019
212	222	263	284	285	278	291	315

Die Bevölkerungsvorausberechnung 2040 von IT.NRW zeigt, dass die Bevölkerungszahl in Lübbecke wieder sukzessive absinkt. 2040 werden danach noch 24.300 Einwohner in Lübbecke wohnen. In der Bevölkerungsvorausberechnung wird auch erkennbar, dass sich die Altersstruktur hin zu älteren Menschen verschiebt. Von 2017 bis 2040 erhöht sich die Zahl der über 80jährigen von 1.626 auf 2.982. Dies entspricht einem Zuwachs in dieser Bevölkerungsgruppe von 83,3 Prozent.

¹⁵ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf 2021

Entwicklung Bestattungen in Prozent Stadt Lübbecke von 2015 bis 2019



Ein weiterer Einfluss auf die Auslastung der Friedhofsflächen ist die Grabwahl. Hierbei ist der Stadt Lübbecke der Trend von der Bestattung in Erdgräbern hin zu Urnengräbern und pflegeleichten Gräbern bekannt, da sich diese Entwicklung bereits seit Längerem andeutet. Jedoch vollzieht sich die Entwicklung in Lübbecke deutlich langsamer als bei anderen Kommunen.

Anteile Beisetzungen 2018

Kennzahlen	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	36,42	18,11	28,90	35,38	50,41	58,00	14
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	43,21	21,08	43,87	55,21	68,16	77,30	14

Bei den weiteren Grabarten sind ausschließlich Beisetzungen in Urnengemeinschaftsgräbern enthalten. In dieser Grabart finden 20,37 Prozent der Beisetzungen statt. Insgesamt ergibt sich somit in diesem Jahr, dass 36,4 Prozent der Beisetzungen in Erdgräbern und 63,6 Prozent der Beisetzungen in Urnengräbern stattgefunden haben.

5.6.2 Aktuelle Auslastungs-/Belegungssituation

- Von der Gesamtfläche des Friedhofs ist in 2018 ein Anteil von rund 17,6 Prozent durch aktive Nutzungsrechte belegt. Die Stadt berücksichtigt die Entwicklung der Auslastung bei der Planung der Grabarten. In 2021 will die Stadt die weitere Entwicklung des Friedhofs planen.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollte sich eine Kommune bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Bei der **Stadt Lübbecke** ergibt sich eine flächenmäßige Auslastung durch belegte Erd- und Urnengräber insgesamt von 17,6 Prozent der gesamten Friedhofsfläche. Die gpaNRW hat bei dieser Berechnung die üblichen Grabgrößen für die jeweiligen Grabarten verwendet. Auf der Basis der belegten Grabstellen ergibt sich dann die durch Grabstellen belegte Fläche. In Gegenüberstellung zur Gesamtfläche kann die gpaNRW hierüber die Auslastung der Friedhöfe auf der Basis dieser Standardflächen darstellen.

In der Vergleichsgruppe von 14 Städten ist es insgesamt sechs Städten gelungen, in 2018 die belegten Grabstellen zu ermitteln.

Anteil Standardfläche der belegten Grabstellen insgesamt an der Gesamtfläche Friedhöfe 2018



Unter den weiteren Grabarten fallen Urnennischen und Kolumbarien sowie Urnengemeinschaftsfelder und Aschestreifelder. Die Stadt Lübbecke bietet noch Bestattungen in Urnengemeinschaftsgräbern an. In 2019 finden bei dieser Grabart 33 Beisetzungen statt. Die Zahl der belegten Grabstellen konnte die Stadt Lübbecke nicht herleiten. Da Urnengemeinschaftsgräber geringere Flächen beanspruchen als Urnengräber ist der Einfluss auf die Gesamtauslastung der Friedhofsfläche zu vernachlässigen. Die Auslastung auf den kommunalen Friedhöfen ist in der Stadt Lübbecke damit gering, da insgesamt 82,4 Prozent der Friedhofsfläche nicht für belegte Grabstellen benötigt wird.

Die Stadt Lübbecke erkennt anhand der rückläufigen Bestattungszahlen und dem Trend hin zu pflegefreien Beisetzungen und Urnenbestattung, dass der Flächenbedarf zurückgeht. Daher werden die Erweiterungsflächen zukünftig nicht mehr benötigt.

Die Auswahl der Grabart wird aus Sicht der Stadt Lübbecke insbesondere durch den Pflegeaufwand, die Gestaltung und Erreichbarkeit bestimmt. So ergibt sich zum Beispiel auf dem gut erschlossenen neuen Erweiterungsteil eine hohe Nachfrage nach Gräbern, während die Nachfrage nach Gräbern in anderen Friedhofsteilen stark rückläufig ist. Hierzu zählt besonders der

mit Bäumen dichter bewachsene südliche Friedhofsteil. Dieser wird für neue Bestattungen nicht mehr genutzt und soll im Zuge der Erstellung eines Entwicklungsplanes überplant werden. Die Umsetzung benötigt aufgrund der Nutzungsdauern von bis zu 30 Jahren jedoch einen langen Zeitraum.

5.6.3 Entwicklung künftiger Flächenbedarf

- Bei den flächenmäßig größeren Grabarten werden bis zu viermal mehr Gräber pro Jahr frei, wie benötigt. Dies bewirkt einen geringer werdenden Flächenbedarf.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung in der Kommune bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2019	62
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2021 bis 2025	230
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2019	38
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2021 bis 2025	6
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2019	35
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2021 bis 2025	0

Die Stadt Lübbecke konnte die Zahl der bereits freien Grabstellen für diese überörtliche Prüfung nicht ermitteln. Bereits anhand der Zahl der freiwerdenden Gräber und der Neukäufe wird erkennbar, dass der Trend zu den kleineren und damit auch pflegeleichteren Urnengräbern auch zukünftig den Flächenbedarf auf dem Friedhof in Lübbecke reduzieren wird. So werden ungefähr viermal so viele Erdgrabstellen pro Jahr frei wie benötigt. Da die Erdgräber eine höhere Fläche als Urnengräber beanspruchen, führt dies zu freien Einzelflächen. Neben den freiwerdenden Flächen durch die fehlende Nachfrage werden große Grabstätten vermehrt zurückgegeben. Hierdurch entsteht eine Vielzahl von einzelnen Grabstätten, die erhebliche Pflegekosten verursachen. Aktuell sind dies bereits ungefähr 1.200 Grabstellen, die eine Fläche von rund 3.600 qm umfassen. Gemessen an der Gesamtfläche sind dies rund 5,3 Prozent. Die Kosten für die erhöhten Pflegeleistungen der Grabstellen betragen nach den Ermittlungen der Stadt rund zehn Euro je qm und erhöhen daher mit rund 36.000 Euro die Unterhaltungsaufwendungen.

Bei den Urnengräbern und weiteren Grabarten ist die Zahl der Neukäufe in 2019 höher als die Zahl der im fünf Jahresdurchschnitt freiwerdenden Grabstellen. Die Stadt beobachtet die Entwicklung und wird sofern erforderlich in 2021 wieder pflegefreie Gemeinschaftsgrabanlagen für Urnenbeisetzungen planen und herrichten.

5.7 Grünpflege

5.7.1 Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün- und Wegefläche/Anzahl Bäume auf den Friedhöfen

Kennzahl	2018
Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	47,25
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	10

Anteil Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind elf Werte eingeflossen. Der Anteil der Grün- und Wegefläche an der Gesamtfläche der Friedhöfe ist in Lübbecke gering. Gründe hierfür sind, dass die Stadt Lübbecke nur einen vergleichsweise kleinen kommunalen Friedhof bereitstellt und auf diesen überdurchschnittlich viele Bestattungen auf 1.000 qm abwickelt. Die entsprechenden Vergleichswerte sind im Kapitel örtliche Bedeutung des Friedhofswesens aufgeführt.

Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche 2018

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche	10	1	5	6	8	14	12

Es stehen auf dem kommunalen Friedhof verhältnismäßig viele Bäume je qm Friedhofsfläche. Die Pflege der Bäume ist dabei häufig aufwändiger und beeinflusst die flächenbezogenen Aufwendungen.

5.7.2 Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

- Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen sind bei der Stadt Lübbecke höher als im Durchschnitt bei den Vergleichskommunen. Die Aufgaben basieren auf einer Pflege- und Entwicklungsplanung und sind extern vergeben. Die Stadt aktualisiert derzeit das Pflegekonzept und übernimmt die Aufgaben mit eigenem Personal.

Eine Kommune sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro Stadt Lübbecke 2018

Kennzahl	2018
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche	2,68

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



Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegefläche sind in der **Stadt Lübbecke** vergleichsweise hoch. Dabei ist die Spannweite von 0,29 Euro je qm Grün- und Wegefläche bis zu 4,16 Euro sehr hoch. Bei der Stadt Lübbecke sind in den Unterhaltungskosten neben den Vollkosten auch die Unternehmerrendite enthalten, da die Stadt alle Aufgaben der Grün- und Wegepflege extern vergeben hat.

Weitere Wirtschaftlichkeitskennzahlen 2018

Kennzahl	2018
Unterhaltungskosten je qm Grünfläche	4,39
Unterhaltungskosten je qm Wegefläche	0,74
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	20,70

Die Kennzahlen der Stadt Lübbecke zeigen eine kostenintensive Grün- und Wegepflege. Der Median der Vergleichsgruppe von sechs Städten beträgt bei den Unterhaltungskosten je qm Grünfläche 2,91 Euro und bei den Unterhaltungskosten je qm Wegefläche 0,67 Euro. Die Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum betragen im Median der Vergleichsgruppe von sieben Städten 6,30 Euro, sodass auch diese Kostengruppe bei der Stadt Lübbecke als vergleichsweise hoch eingestuft werden kann.

Die Stadt Lübbecke hat in 2011 eine Pflege- und Entwicklungsplanung erstellen lassen. Auf dieser Planung basieren die Vorgaben zur Gestaltung und Pflege der Grün- und Wegeflächen. In 2021 will die Stadt die Pflege- und Entwicklungsplanung aktualisieren. Die Planung hat zum Ziel, die unterschiedlichen gestalterischen Bepflanzungen der einzelnen Friedhofsteile zu erhalten. Die unterschiedlichen Entstehungszeiten der Friedhofsteile wirken sich auf die Bepflanzung und Gestaltung aus. Da der kommunale Friedhof auch eine Funktion als innerstädtische öffentliche Grünanlage übernimmt, soll dieser ansprechend gestaltet sein.

Im Haushaltsplan 2021 plant die Stadt Maßnahmen zum Erhalt und zur Erneuerung der Grünflächen im investiven Bereich vorzunehmen. Dazu gehört unter anderem die Wiederherstellung von Wegen und Plätzen und die Anlage und Gestaltung von Grünflächen. Durch die letzten trockenen Sommer müssen auch viele Bäume gefällt und neue Bäume gepflanzt werden.

Alle Arbeiten der Grün- und Wegepflege, sowie die Tätigkeiten im Zusammenhang mit Beisetzungen werden bei der Stadt Lübbecke von einem externen Unternehmen durchgeführt. Die Pflegestandards für die Grün- Wegepflege hat die Stadt hierfür im Zuge der Ausschreibung definiert. Dabei sind die Pflegearbeiten starr vereinbart und werden eingehalten. Dies führt unter anderem auch dazu, dass in wachstumsschwächeren Jahren zum Beispiel der Rasenschnitt nicht angepasst wird.

Die Stadt Lübbecke lässt sich von dem beauftragten Unternehmen die Pflegeleistungen monatlich dokumentieren. Zusätzlich kontrolliert sie stichprobenartig die Ausführung der Unterhaltungs- und Pflegearbeiten. Insbesondere die kostenintensive Entsorgung von Abfällen kontrolliert die Stadt regelmäßig.

Das für die Pflegeleistungen beauftragte Unternehmen hat den aktuellen Vertrag zum 31. Dezember 2021 gekündigt. Daraufhin hat die Stadt analysiert, ob eine erneute Ausschreibung oder die eigenständige Wahrnehmung der Pflege insgesamt wirtschaftlicher wäre. Dabei berücksichtigt die Stadt nicht nur die wirtschaftlichen Vorteile, sondern auch weiche Faktoren. Hierzu zählt eine flexiblere Pflege und Unterhaltung der Grünflächen, eine zügigere Beseitigung von Pflegemängeln. Im Ergebnis hat die Stadt Lübbecke sich entschieden, zukünftig die operativen Aufgaben auf dem Friedhof mit eigenen Kräften zu übernehmen.

Die Stadt Lübbecke konnte bereits die Kosten der Grünpflege dort reduzieren, wo sich durch unbelegte Grabstellen zusammenhängenden Freiflächen ergeben haben. Bei diesen Flächen führt die Stadt nur noch eine sehr extensive Pflege durch. Im Zusammenarbeit mit dem Naturschutzbund plant die Stadt dort eine insektenfreundliche Gestaltung der Flächen.

In der Stadt Lübbecke engagiert sich ein Friedhofsverein bei der Pflege und Unterhaltung. Dieser Verein übernimmt zum Beispiel die Grabpflege historisch wichtiger Grabstätten. Dieses bürgerschaftliche Engagement unterstützt die Stadt bei ansprechenden Gestaltung und positiven Entwicklung des kommunalen Friedhofs.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Friedhofswesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung und Organisation					
F1	Die Stadt Lübbecke bereitet die grundlegenden Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und Verwaltung im Arbeitskreis Friedhof vor. Die bestehende Pflege- und Entwicklungsplanung aus 2011 will die Stadt in 2021 aktualisieren und mit einer langfristigen Planung der Ausgestaltung ihres Friedhofs verknüpfen.	144	E1	Die Stadt Lübbecke sollte neben der qualitativen Planung der Friedhofsgestaltung auch die langfristige quantitative Entwicklung ihres Friedhofs planen.	145
Gebühren					
F2	Die Stadt Lübbecke erzielt im Jahr 2018 einen niedrigen Kostendeckungsgrad. Es ergibt sich ein Gebührendefizit von rund 114.000 Euro, welches komplett aus dem allgemeinen Haushalt finanziert wird.	147	E2	Die Stadt Lübbecke sollte Unterdeckungen in der Gebührenkalkulation in den Folgejahren berücksichtigen.	148
F3	Die Gebührenkalkulation der Stadt Lübbecke ist aktuell. Die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten nutzt die Stadt weitestgehend aus. Durch die grabart-identischen Gebührenanteil wird der Einfluss der Grabfläche etwas reduziert.	148	E3	Falls im Zuge der weiteren Friedhofsentwicklung eine stärkere Einflussnahme auf die Auswahl der Grabart erforderlich wird, könnte die Stadt Lübbecke die wirtschaftlichen Vorteile und Leistungen der einzelnen Grabarten stärker in der Äquivalenzziffernkalkulation berücksichtigen.	149

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke im Prüfgebiet Verkehrsflächen 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.

Verkehrsflächen

Die Stadt Lübbecke gehört zu den kompakteren mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die Einwohnerdichte ist gering. Der Anteil der Fläche der Wirtschaftswege an den Verkehrsflächen ist mit rund 18 Prozent ebenfalls niedrig. Damit ergeben sich keine besonders be- oder entlastenden Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Die Stadt Lübbecke strebt den langfristigen Erhalt ihres Infrastrukturvermögens an. Hierzu priorisiert die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen auf der Basis der Zustandserfassungen und der verkehrlichen Bedeutung. Die gute Datenlage und die regelmäßigen Zustandserfassungen bilden die Basis für die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen bei der Stadt Lübbecke. Die Informationen aus den Zustandserfassungen verwertet die Stadt für die Inventur und die damit verbundenen Wertanpassungen. Eine Kostenrechnung im Bauhof vervollständigt die Datenlage, sodass die Stadt auch die Kosten für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen beziffern kann.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Lübbecke ist gut aufgestellt. Durch die frühzeitige Koordination der Baumaßnahmen mit den Versorgungsunternehmen kann die Stadt Synergien zwischen den Aufbrüchen und den Erhaltungsmaßnahmen nutzen. Die Stadt kontrolliert die Aufbrüche intensiv vor der Übernahme und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist. Die Mängelbeseitigung wird überwacht. Die turnusmäßigen Streckenkontrollen sind über die Aufbrüche informiert, sodass Veränderungen direkt erkannt und zugeordnet werden können.

Die Bereiche Tiefbau und Kämmerei arbeiten eng zusammen. Die Basis für die Abstimmung bildet eine einheitliche Datenstruktur. Zukünftig soll auch das Anlagevermögen der Verkehrsflächen in der Straßendatenbank als Nebenbuchhaltung verwaltet werden.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächen-Vermögens bei der Stadt Lübbecke ist unausgeglichen. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit 67,5 Prozent hoch. Die Ergebnisse der letzten Zustandserfassung zeigen bei den Verkehrsflächen eine Tendenz zur den schlechten Zustandsklassen. Leichte Verbesserungen sind jedoch gegenüber der vorherigen Zustandserfassung erkennbar. Die Wirtschaftswege der Stadt Lübbecke sind nahezu abgeschrieben und weisen nur noch eine bilanzielle Restnutzungsdauer von sechs Jahren auf. Der Zustand der Wirtschaftswege ist deutlich schlechter, als bei den Straßen. Dies ist die Konsequenz der bisherigen geringen Unterhaltungsmaßnahmen und Investitionen.

Die Stadt Lübbecke setzt für die Unterhaltung ihrer Straßen nur rund 48,5 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ein. Der Richtwert definiert den für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Die Ergebnisse der Zustandserfassung zeigen, dass die Stadt Lübbecke den finanziellen Einsatz für die Erhaltung ihrer Straßen erhöhen muss.

Die Reinvestition erreichen den Wertehalt nicht. In 2018 beträgt die Reinvestitionsquote 55 Prozent. Die Konsequenz der zurückhaltenden Reinvestitionstätigkeit ist ein fortschreitender Werteverzehr seit der Eröffnungsbilanz. Von diesem Ausgangswert von 70,4 Mio. Euro hat sich das Vermögen der Straßen, Wege Plätze und Verkehrslenkungsanlagen bereits um 35,2 Prozent auf nunmehr 45,6 Mio. Euro reduziert. Die Stadt plant im aktuell beschlossenen mittelfristigen Straßenbauprogramm an 18 Straßen Aus- oder Umbaumaßnahmen. Weitere neun Straßen will die Stadt langfristig erneuern. Mit dem Straßenbauprogramm schafft die Stadt die Voraussetzungen für die aktuellen Förderungen von beitragspflichtigen Straßenbaumaßnahmen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander.

6.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

6.3.1 Datenlage

- Die gute Datenlage der Stadt Lübbecke, insbesondere die aktuellen Zustandsdaten, unterstützen die Steuerung der Erhaltung ihrer Verkehrsflächen.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Lübbecke** verfügt über eine gute Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Diese Daten verwaltet die Stadt in einem Geo-Informationssystem, welches in Kapitel 6.3.2 Straßendatenbank näher beschrieben ist.

Für diese überörtliche Prüfung konnte die Stadt die erforderlichen Daten auswerten und bereitstellen. Hierzu zählten detaillierte Daten zu den Verkehrsflächen, Informationen aus der Anlagenbuchhaltung zur Entwicklung der Vermögenswerte und Nutzungsdauern. Weiterhin war es der Stadt möglich die Erhaltungsaufwendungen auf der Basis von Vollkosten zu beziffern. Die Investitionen und Flächen mit Investitionsmaßnahmen hat die Stadt ausgewertet.

Den Zustand ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt Lübbecke erstmalig zur Eröffnungsbilanz in 2006 erhoben. Dabei hat sie diese Zustandserfassung mit eigenen Mitteln durchgeführt. Im Jahr 2016 erfolgte die erneute Zustandserfassung durch ein beauftragtes Ingenieurbüro. Dabei wählte die Stadt die visuelle Zustandserfassung. Alle zwei Jahre aktualisiert die Stadt nun die Zustandsdaten bei den Straßen, bei denen eine Erhaltungsmaßnahme durchgeführt wurde. Den Straßenzustand des kompletten Verkehrsnetzes erhebt die Stadt alle fünf Jahre. Die letzte Zustandserfassung wurde in 2020 durchgeführt, sodass die nächste Zustandserfassung für 2025 geplant ist.

In diesem Bericht sind einige Kennzahlen differenziert nach den Straßen und Wirtschaftswegen aufgeführt. Dies ist möglich, weil die Stadt die Flächendaten und Bilanzwerte direkt diesen Kategorien zuordnen konnte. Bei den Aufwendungen für die Erhaltung war dies jedoch nicht möglich.

6.3.2 Straßendatenbank

- Das eingesetzte Geo-Informationssystem unterstützt die Stadt Lübbecke bei der Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen. Die regelmäßige Aktualisierung und die zusätzlichen eingepflegten Daten ergänzen die gute Informationslage.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Lübbecke** setzt zur Verwaltung ihrer Straßendaten keine originäre Datenbank ein. Allerdings hat sie ausgehend von der Zustandserfassung in 2016 in einem Geo-Informationssystem umfangreiche Daten zu ihren Verkehrsflächen erfasst. Hierzu zählen die notwendigen Leitdaten zur Identifikation der Verkehrsflächen. Die abschnittsbezogenen Daten basieren auf einem Knoten-Kanten-Modell. Die Klassifizierungen der Verkehrsflächen zum Beispiel nach Hauptverkehrsstraßen oder Wirtschaftswegen sind erfasst. Die Stadt kann auf Flächen und Längen der Verkehrsflächen zurückgreifen. Aufbaudaten sind in dem Geo-Informationssystem zwar nicht spezifisch hinterlegt. Bei neueren Baumaßnahmen lässt sich der Aufbau aber anhand der grundsätzlichen Bauvorschriften aus dem Zeitpunkt der Maßnahmen ableiten. Da die Daten auf den Ergebnissen einer Zustandserfassung basieren, sind umfangreiche Informationen zum Straßenzustand, wie z. B. Schadensbilder oder die Straßenschäden erfasst und auswertbar. Führt die Stadt auf den Verkehrsflächen Erhaltungsmaßnahmen aus, werden diese regelmäßig alle zwei Jahre in dem Geo-Informationssystem aktualisiert. Verkehrsdaten, wie zum Beispiel die Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen erhebt die Stadt an anderer Stelle und berücksichtigt diese Informationen bei der Priorisierung von Erhaltungsmaßnahmen. So wurden in den letzten Jahren vorwiegend Erhaltungsmaßnahmen an Hauptverkehrsstraßen durchgeführt, weil bei diesen die verkehrliche Bedeutung höher ausfällt. Die Ausstattung der Straßen wurde in 2015 einmalig erhoben, seit diesem Zeitpunkt aufgrund des hohen Aufwands jedoch nicht weiter gepflegt.

Die Stadt will die Funktionalität des Geo-Informationssystems durch weitere Module wie zum Beispiel die Anlagenbuchhaltung noch erweitern. Im Kapitel 6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement ist dies weiter beschrieben.

6.3.3 Kostenrechnung

- Die Stadt Lübbecke verfügt im Bauhof über eine Kostenrechnung und nutzt diese Informationen für die Steuerung ihrer Erhaltungsmaßnahmen und zur Ermittlung der Eigenleistungen bei Investitionen.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die **Stadt Lübbecke** führt in dem Regiebetrieb Baubetriebshof im Bereich Grün und Umwelt des Dezernates 3 eine Kostenrechnung. Darin werden die Kosten aufgaben- und objektgruppenbezogen erfasst. Die Stadt ist derzeit nicht in der Lage auszuwerten, welche Kosten für welche Straßengruppe (zum Beispiel Anliegerstraßen, Wirtschaftswege) oder einzelne Straßen

aufgewendet wurden. Für das gesamte Straßennetz kann die Stadt die Kosten jedoch ermitteln. Da der Baubetriebshof im Wesentlichen die betriebliche Erhaltung durchführt, ergibt sich aus der fehlenden Detaillierung jedoch kein Steuerungsdefizit.

Die Stadt nutzt diese Auswertungen, um die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen einzuschätzen und zuzuordnen. In dem Bereich Tiefbau führt die Stadt dagegen keine Kostenrechnung. Die dort entstehenden Kosten der Büroarbeitsplätze kann die Stadt jedoch bei investive Maßnahmen als Eigenleistungen auswerten und berücksichtigen.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

- Die Stadt Lübbecke strebt den langfristigen Erhalt ihres Infrastrukturvermögens an und analysiert die Entwicklung des Zustands ihrer Verkehrsflächen regelmäßig.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **Stadt Lübbecke** verfolgt das grundsätzliche Ziel, den Wert ihres Infrastrukturvermögens zu erhalten. Dies realisiert die Stadt, indem sie die Erhaltungsmaßnahmen eng an dem Zustand der Straßen und der verkehrsrechtlichen Bedeutung der Straßen orientiert. Um den Zustand ihrer Straßen zu kennen, führt die Stadt Lübbecke regelmäßig Zustandserfassungen durch. Dadurch, dass die Stadt bei der Priorisierung ihrer Maßnahmen die verkehrliche Bedeutung berücksichtigt, werden an den Wirtschaftswegen Erhaltungsmaßnahmen nachrangig durchgeführt. In dem Fachausschuss Bauen und Stadtentwicklung berät die Stadt jährlich wiederkehrend das Bauprogramm und die anstehenden Unterhaltungsmaßnahmen.

Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung hat die Stadt Lübbecke nicht definiert. Vielmehr erhält die Stadt über die regelmäßigen Zustandserfassungen eine Rückmeldung darüber, ob die in der Zwischenzeit durchgeführten Maßnahmen im Sinne der Zielerreichung erfolgreich waren. Hierzu wertet die Stadt die Ergebnisse der Zustandserfassungen aus.

6.4 Prozessbetrachtung

6.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

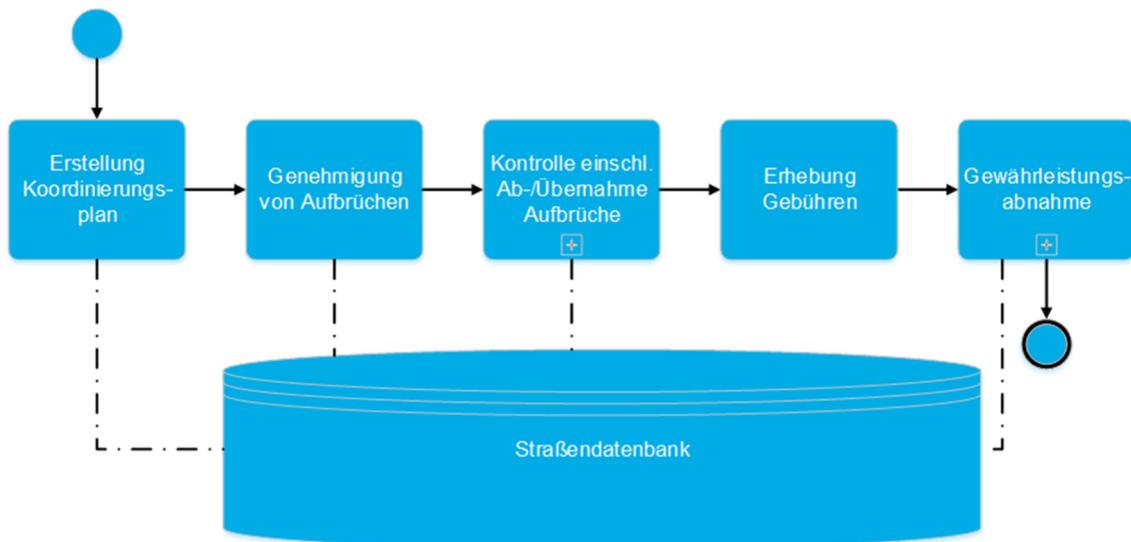
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Lübbecke ist gut aufgestellt. Die frühzeitige Koordination sichert Synergieeffekte. Durch aktive Kontrollen der Aufbrucharbeiten stellt die Stadt sicher, dass diese ordnungsgemäß durchgeführt werden. Es gibt nur wenige Verbesserungsmöglichkeiten an dem Prozess.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordination der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Erstellung Koordinierungsplan

Die **Stadt Lübbecke** führt halbjährlich Koordinierungstreffen mit den wesentlichen örtlichen Versorgungsträgern durch. An den Koordinierungstreffen nehmen die Netzgesellschaft Lübbecke mbH teil, die das Gas, Wasser und Stromnetz der Stadtwerke Lübbecke GmbH verwaltet. Ebenso koordiniert die Stadt regelmäßig mit den Telekommunikationsunternehmen vor Ort die Aufbruchmaßnahmen. Dabei berücksichtigt die Stadt Lübbecke ihre eigenen konsumtiven und

investiven Erhaltungsmaßnahmen und erfasst die Ergebnisse der Koordinierung in ihrer Straßendatenbank. Die abgestimmten Planungen werden allen Beteiligten zur Verfügung gestellt.

Die Stadt stellt so auch sicher, dass die Versorgungsträger sich unterjährig ebenfalls untereinander koordinieren. Durch die frühzeitige Koordinierung konnte die Stadt bereits Baumaßnahmen an den Versorgungsleitungen kombinieren und Synergieeffekte mit geplanten Erhaltungsmaßnahmen heben. Hierdurch verringerte die Stadt auch die baulichen Eingriffe in den Straßenkörper und sparte letztendlich Kosten.

Genehmigung von Aufbrüchen

Bei der **Stadt Lübbecke** ist der Bereich Tiefbau für die Genehmigung der Aufbrüche zuständig. Über die vereinbarten Konzessionsverträge sind die Versorgungsunternehmen insbesondere bei Leitungsschäden berechtigt, Aufbrüche vorzunehmen. Eine Genehmigung dieser Aufbrüche erfolgt nicht. Die Aufbrüche werden jedoch dem Bereich Tiefbau angezeigt. Bei größeren, geplanten Baumaßnahmen, wie zum Beispiel Längsverlegungen, erfolgt eine Genehmigung.

Die Aufbrüche werden in Papierform dokumentiert. Der Streckenkontrolleur im Bereich Tiefbau wird per Mail über den anstehenden Aufbruch informiert.

Da bei einem Aufbruch in aller Regel ein Eingriff in den Straßenverkehr vorliegt, muss hierfür bei der Verkehrsbehörde eine Genehmigung beantragt werden. Dabei besteht für die Baufirmen die Möglichkeit eine Jahresgenehmigung zu erhalten, mit der der Antragsprozess der verkehrrechtlichen Anordnung verkürzt werden kann. Alle Firmen, die eine derartige Jahresgenehmigung anstreben, werden auf die Zuverlässigkeit der Ausführungsarbeiten hin überprüft.

Allen im Stadtgebiet tätigen Firmen händigt die Stadt ein Informationsblatt über das Verfahren und die Anforderungen an die Aufbrucharbeiten aus. Das Informationsblatt wird regelmäßig anhand der jeweils gültigen technischen Regelwerke aktualisiert und steht in digitaler Form zur Verfügung.

Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Die **Stadt Lübbecke** erstellt vor Beginn der Maßnahme eine Fotodokumentation über den Ausgangszustand. Bei größeren Aufbruchmaßnahmen findet ein gemeinsamer Vor-Ort-Termin statt.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet vor Beginn der Maßnahmen eine Baubeginnanzeige vorzulegen. Die Versorgungsunternehmen verwenden eigene Vordrucke, auf denen jedoch die notwendigen Informationen für die verwaltungsseitige Steuerung enthalten sind. Eine Frist zur Vorlage der Baubeginnanzeige ist nicht definiert. Vielfach setzen die Vergleichskommunen hier Fristen von ein bis zwei Wochen, um gegebenenfalls kurzfristig steuernd einzugreifen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte eine Frist für die Vorlage der Baubeginnanzeige bei planbaren Aufbrüchen festlegen.

Kontrolle der Ausführung

Die Kontrolle der Ausführung dient dazu, bereits frühzeitig Fehler bei der Ausführung zu erkennen. Dadurch kann die Kommune die korrekte Ausführung zeitnah verlangen. Sicherlich ist nicht bei jedem kleinen Aufbruch eine Kontrolle angezeigt. Insbesondere die Personalkapazitäten werden eine Kontrolle aller Aufbrüche unmöglich machen. Dennoch sollten Kontrollen insbesondere bei größeren Aufbrüchen vorgenommen werden (Stichprobenkontrolle). Mögliche Kriterien können u.a. sein:

- Umfang der Maßnahme,
- Alter, Wert und Bedeutung des Vermögensgegenstandes, der von dem Aufbruch betroffen ist,
- ob das durchführende Unternehmen schon bekannt ist bzw. häufiger Fehler bei diesem Unternehmen festgestellt wurden.

Wichtig ist, dass dem Unternehmen bekannt ist, wie die Maßnahmen durchzuführen sind. Hierdurch können die Fehler, die auf Unwissenheit der Unternehmen zurückzuführen sind, ausgeschlossen werden.

Bei der **Stadt Lübbecke** finden in 2018 130 Aufbrüche und in 2019 155 Aufbrüche statt. Aktuell erhöht sich die Zahl Aufbrüche jedoch aufgrund ansteigender privater Neubaumaßnahmen und der Ausbauarbeiten zur flächendeckenden Glasfaserversorgung. Der Glasfaserausbau wird in den nächsten Jahren zu einem drastischen Anstieg der Aufbrüche führen, weil in jeder Straße die Leitungen und Hausanschlüsse verlegt werden müssen. Dies führt damit auch zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Kontrollen.

Die Stadt Lübbecke kontrolliert alle Aufbrüche regelmäßig während der Ausführungsphase. Die Kontrollen erfolgen unangemeldet. Die Kontrollen während der Ausführungsphase erfolgen im Rahmen der turnusmäßigen Streckenkontrollen. Dabei werden die punktuellen Aufbrüche von den Streckenkontrollern überprüft. Größere Aufbrüche kontrollieren die für die Straßenunterhaltung zuständigen Bauingenieure.

Stellt die Stadt bei der Ausführung Mängel fest, so werden diese schriftlich und fotografisch dokumentiert. In dem Fall informiert die Stadt den Vorhabenträger und fordert die Mangelbeseitigung mit Fristsetzung ein.

Während der Ausführungsphase bietet es sich an, die aufgegrabenen Schichten des Straßenkörpers zu dokumentieren. Diese Daten könnte die Stadt für die Einordnung des Straßenzustands berücksichtigen und mit den Erhaltungsdaten verbinden.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke könnte zukünftig eine Dokumentation des ursprünglichen Straßenaufbaus einfordern oder bei den Streckenkontrollen erheben. Die Ergebnisse könnte die Stadt ergänzend bei den Zustandsdaten für das Erhaltungsmanagement berücksichtigen.

Ab-/Übernahme der Aufbruchstelle

Die Vorhabenträger melden der Stadt Lübbecke die Fertigstellung der Baumaßnahme zügig, um die Gewährleistungsfrist in Gang zu setzen. Dabei verwenden die Firmen eigene Vordrucke.

Die Stadt Lübbecke kontrolliert die Arbeiten bei allen Aufbrüchen vor Ort. Die Kontrollen clustert die Stadt nach örtlicher Lage und kontrolliert zeitnah nach der Fertigstellung. Bei größeren Maßnahmen finden diese Kontrollen gemeinsam mit den Vorhabenträgern und den Baufirmen vor Ort statt.

Die Ergebnisse der Kontrollen werden protokolliert. Bei bestehenden Mängeln dokumentiert die Stadt diese mit entsprechenden Nachweisen, informiert den Vorhabenträger und fordert die Mängelbeseitigung ein. Nach Abschluss der Mängelbeseitigung findet zur Kontrolle ein weiterer gemeinsamer Vorort-Termin statt.

Gewährleistungsabnahme

Der Teilprozess umfasst die Kontrolle der fertiggestellten Aufbrüche von dem Beginn der Gewährleistungsfrist bis zur endgültigen Gewährleistungsabnahme. Er untergliedert sich im Wesentlichen in folgende Prozesselemente:

Routinemäßige Kontrolle der Aufbruchstellen

Die **Stadt Lübbecke** kontrolliert während der Gewährleistungsfrist stichprobenartig, ob sich an den Aufbrüchen Mängel abzeichnen. Mittels regelmäßiger stattfindender Streckenkontrollen überprüft die Stadt, ob Störungen der Verkehrssicherheit vorliegen. Fallen im Rahmen dieser Streckenkontrollen Schäden an den Aufbrüchen auf, werden diese mittels Fotos protokolliert. Die Mängel werden den Vorhabenträgern mitgeteilt und die Stadt setzt eine Frist zur Mängelbeseitigung.

Die Straßenbegehenden haben Zugriff auf die schriftlichen Dokumentationen der Aufbrüche. Die Stadt verhindert, dass Schäden auf eigene Kosten behoben werden, indem bei der Auftragsvergabe an den Bauhof überprüft wird ob ein Aufbruch vorlag.

Gewährleistungsabnahme

Die **Stadt Lübbecke** überprüft alle Aufbrüche im Rahmen der turnusmäßigen Streckenkontrollen vor Ende der Gewährleistungsfrist in einem persönlichen Vor-Ort-Termin. Die Kontrollen werden protokolliert. Etwaige Mängel dokumentiert die Stadt, meldet diese an den Vorhabenträger und fordert die fristgerechte Beseitigung der Mängel.

Dabei schöpft die Stadt Lübbecke bewusst die Gewährleistungsfrist aus, da z. B. Mängel bei der Verdichtung häufig erst im späteren Verlauf sichtbar werden. Kernbohrungen hat die Stadt im Bedarfsfall bereits veranlasst.

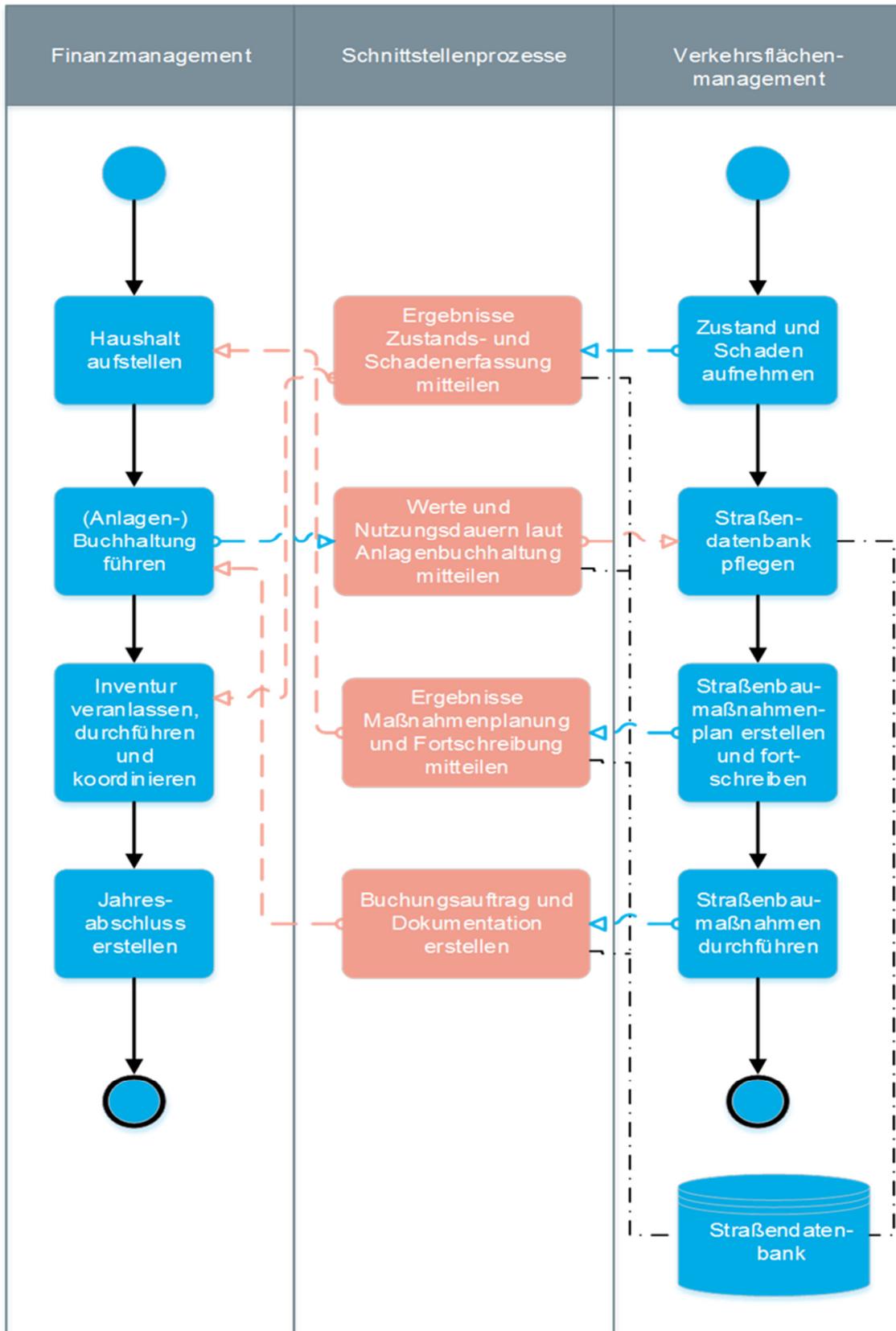
6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Die Bereiche Tiefbau und Finanzen stimmen sich bei der Stadt Lübbecke eng miteinander ab. Die Basis hierfür bilden die einheitlichen Datenstrukturen. Wertanpassungen im Zuge der Inventur nimmt die Stadt vor und diese basieren auf den Ergebnissen der Zustandserfassungen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



Bei der **Stadt Lübbecke** ist das Straßennetz in Abschnitte gegliedert und nummeriert. Jede Abschnittsnummer wird als ein separates Anlagegut geführt. Dies bildet die einheitliche Datenbasis, um buchhalterische Sachverhalte zwischen den Bereichen Finanzen und Tiefbau miteinander abzustimmen.

Für die Inventur ist bei der Stadt Lübbecke der Bereich Tiefbau zuständig. Anhand der Ergebnisse der visuellen Zustandserfassung und der monetären Bewertung anhand fortgeschriebener Flächenpreise führt die Stadt die Zustandsbewertung durch. Dabei ist das Verfahren mit den Beteiligten in den Bereichen Finanzen und Tiefbau abgestimmt. In der Straßendatenbank hinterlegt die Stadt den Zustand, die hieraus resultierende Restnutzungsdauer sowie aktuelle Zeitwerte und Dokumente zur Inventur.

Die bilanziellen Daten zu dem Straßenvermögen verwaltet die Stadt im kommunalen Finanzverfahren. Im Rahmen der Haushaltsplanung und -ausführung stimmen sich die Bereiche Finanzen und Tiefbau zu geplanten Baumaßnahmen und den Erhaltungsmaßnahmen ab. Für die einzelnen Buchungen erfolgt ebenso eine enge Abstimmung zwischen den beiden Bereichen. Dabei ist auch sichergestellt, dass der Anlagenbuchhaltung neben der Rechnung weitergehende Dokumentationen zur Verfügung stehen. Im Zuge des Jahresabschlusses gleicht die Stadt die Daten aus der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung miteinander ab.

Zukünftig möchte die Stadt Lübbecke die Straßendatenbank so weiterentwickeln, dass diese die Datenbasis für das Nebenbuch Anlagenbuchhaltung darstellt.

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

- Die Strukturmerkmale der Stadt Lübbecke zeigen keine besonderen be- oder entlastende Einflussfaktoren für die Erhaltung der Verkehrsfläche.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2018

Kennzahlen	Lübbecke	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	391,9	82,0	327,4	502,9	751,2	2.148,9	129

Mit einer Fläche von rund 65 qkm ist die **Stadt Lübbecke** flächenmäßig etwas kompakter als die mittleren kreisangehörigen Kommunen im Durchschnitt (82,1 qkm). Auf dem Stadtgebiet verteilen sich acht Stadtteile. Die Einwohnerdichte ist vergleichsweise gering. Auf die rund 2,1

Mio. qm Verkehrsfläche entfallen 0,4 Mio. qm Wirtschaftswege. Dies entspricht einem Anteil von rund 17,7 Prozent.

Das Stadtgebiet der Stadt Lübbecke ist nicht an ein Autobahnnetz direkt angebunden. Über zwei jeweils relativ zentral verlaufene Bundesstraßen ist das Stadtgebiet erschlossen. Als Nord-Süd-Verbindung fungiert die B239 und in Ost-Westlicher Richtung die B65.

Bei der Stadt Lübbecke erfolgt die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen im Bereich Tiefbau des Dezernates 3. Dem Dezernat ist der Bereich Grün und Umwelt zugeordnet. In diesem Bereich führt die Stadt einen Baubetriebshof als Regiebetrieb. Dieser wird aus dem Bereich Tiefbau für dauerhafte Aufgaben und Einzelmaßnahmen beauftragt. Die Verrechnung der Kosten erfolgt im Wege der internen Leistungsverrechnung. Für die Steuerung der Erhaltung ihrer Verkehrsfläche setzt die Stadt 2,5 Vollzeitstellen für Ingenieure ein. Zwei weitere Vollzeitstellen besetzen ein Techniker und ein Kontrolleur, die die regelmäßigen Straßenbegehungen durchführen und Aufbrüche kontrollieren.

In dem Bereich Tiefbau sind die Aufgaben der Bauplanung, der Koordination von Baumaßnahmen und die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen verortet, sodass sich eine enge Abstimmung der Projekte und Maßnahmen ergibt.

Der Baubetriebshof erledigt den größten Anteil der betrieblichen Unterhaltung. Einzelne Aufgaben wie zum Beispiel stadtweites Bankette schneiden werden extern beauftragt. Die Instandhaltungsmaßnahmen werden überwiegend extern vergeben. Instandsetzungsmaßnahmen wie zum Beispiel die Deckenerneuerungen oder Deckenüberzüge werden ebenso wie Erneuerungen komplett vergeben und durch Baufirmen vorgenommen.

6.5.2 Bilanzkennzahlen

- Der Stadt Lübbecke ist es nicht gelungen, das Infrastrukturvermögen gegenüber dem Ausgangswert der Eröffnungsbilanz zu erhalten.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme beträgt bei der **Stadt Lübbecke** in 2018 22 Prozent und stellt die höchste Einzelposition des städtischen Vermögens dar. Die Bilanzposition 1.2.3.5 Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen sinkt von 50,5 Mio. Euro in 2013 bis 2018 um 4,9 Mio. Euro auf 45,6 Mio. Euro ab. Damit verringert sie sich um 9,7 Prozent des Ausgangswertes. Gegenüber dem Ausgangswert zur Eröffnungsbilanz von 70,4 Mio. Euro hat sich der Vermögenswert um rund 24,8 Mio. Euro und damit 35,2 Prozent verringert.

Bilanzwerte Verkehrsfläche in Mio. Euro Stadt Lübbecke 2017 und 2018

	2017	2018
Bilanzwert Straßen (inkl. Anlagen im Bau)	44,0	48,0
Bilanzwert Wirtschaftswege (inkl. Anlagen im Bau)	1,3	1,2
Bilanzwert Verkehrsflächen inkl. Anlagen im Bau	45,3	49,2

Gegenüber dem Jahr 2017 steigt der Vermögenswert in 2018, weil die Stadt neben den unterjährigen Investitionen rund 2,6 Mio. Euro Anlagen im Bau aktivieren konnte. Im Jahr 2018 bilanziert die Stadt noch Anlagen im Bau im Wert von 3,7 Mio. Euro, weil mehrere Baumaßnahmen noch nicht fertig gestellt sind. Hierunter fallen unter anderen die Baumaßnahmen Ausbau Weinergarten, Neugestaltung Scharnstraße/Steinweg, Ausbau Hüllstraße und weitere kleinere Maßnahmen. Bei Fertigstellung erfolgt die Aktivierung dieser Baumaßnahmen, sodass sich das Infrastrukturvermögen entsprechend erhöht.

6.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

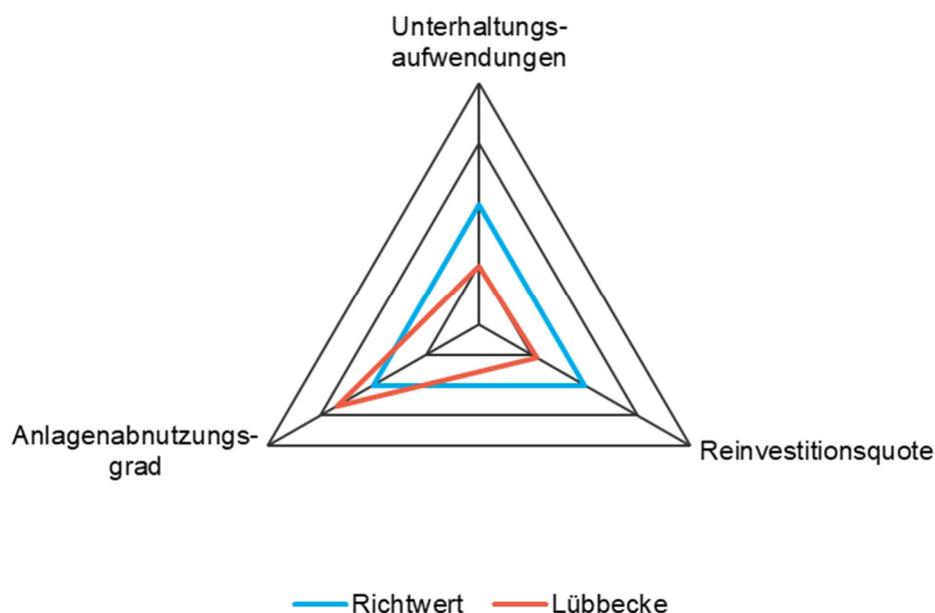
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Lübbecke** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2018



Kennzahlen	Richtwert	Lübbecke
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,63
Reinvestitionsquote in Prozent	100	55
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	67,5

Alle drei Einflussfaktoren deuten auf ein ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz hin. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt die Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Um der Überalterung entgegen zu wirken, muss die Stadt ihre Reinvestitionen verstärken. Die Reinvestitionsquote erreicht den Werterhalt nicht, sodass das Vermögen bei zukünftig unveränderter Investitionstätigkeit weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert. Auch die geringen Unterhaltungsaufwendungen indizieren ein zusätzliches Risiko, sofern diese dauerhaft auf dem Niveau verbleiben.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

6.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad weist auf eine unausgeglichene Altersstruktur bei den Verkehrsflächen hin. Der Zustand der Verkehrsflächen zeigt eine erkennbare Tendenz zu den schlechteren Zustandsklassen und hat sich durch die Erhaltungsmaßnahmen von 2016 bis 2018 in kleinen Schritten verbessert. Die Wirtschaftswege der Stadt Lübbecke sind nahezu abgeschrieben und befinden sich überwiegend in einem schlechten Zustand.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Nutzungsdauer in Jahren Stadt Lübbecke 2018

	Gesamtnutzungsdauer	Restnutzungsdauer	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Straßen	60	21,2	65,0
Wirtschaftswege	60	6,0	90,0
Verkehrsflächen	60	19,5	67,5

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bei der **Stadt Lübbecke** ist mit 67,5 Prozent erhöht. Die Stadt Lübbecke hat sich für eine hohe Gesamtnutzungsdauer entschieden. Sie hat sich dabei an der NKF Rahmentabelle für kommunale Vermögensgegenstände orientiert. Die Gesamtnutzungsdauer zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz betrug 60 Jahre. In den Jahren 2012 bis 2018 war eine Gesamtnutzungsdauer von maximal 50 Jahren zulässig. Seit 2019 beträgt die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer wiederum 60 Jahre. Die gpaNRW gewichtet die durchschnittliche Gesamt- und Restnutzungsdauer nach der Fläche der jeweiligen Anlagegüter. Wenn wenig Fläche in dem Zeitraum 2012 bis 2018 gebaut wurde, ist eine durchschnittliche flächengewichtete Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren möglich. Bei einer hohen Gesamtnutzungsdauer besteht das Risiko, dass insbesondere bei unzureichender Unterhaltung, die tatsächliche Nutzungszeit die gewählte Gesamtnutzungsdauer unterschreitet. Dies erfordert dann eine frühzeitige Investitionstätigkeit und bewirkt außerplanmäßige Abschreibungen.

Auffällig hoch ist der Anlagenabnutzungsgrad bei den Wirtschaftswegen. In dieser Straßenkategorie stehen aus der bilanziellen Sicht durchschnittlich nur noch rund sechs Jahre Nutzungsdauer zur Verfügung. Danach wären die Vermögensgegenstände der Wirtschaftswege komplett abgeschrieben.

Die Ergebnisse der Zustandserfassungen bestätigen die fortgeschrittene Abnutzung der Straßen und Wirtschaftswege. Die Ergebnisse der beiden Zustandsbewertungen stellt die gpaNRW in den nachfolgenden Grafiken und Tabellen gegenüber. Dabei basieren die Zustandsklassen auf den Einstufungen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV).

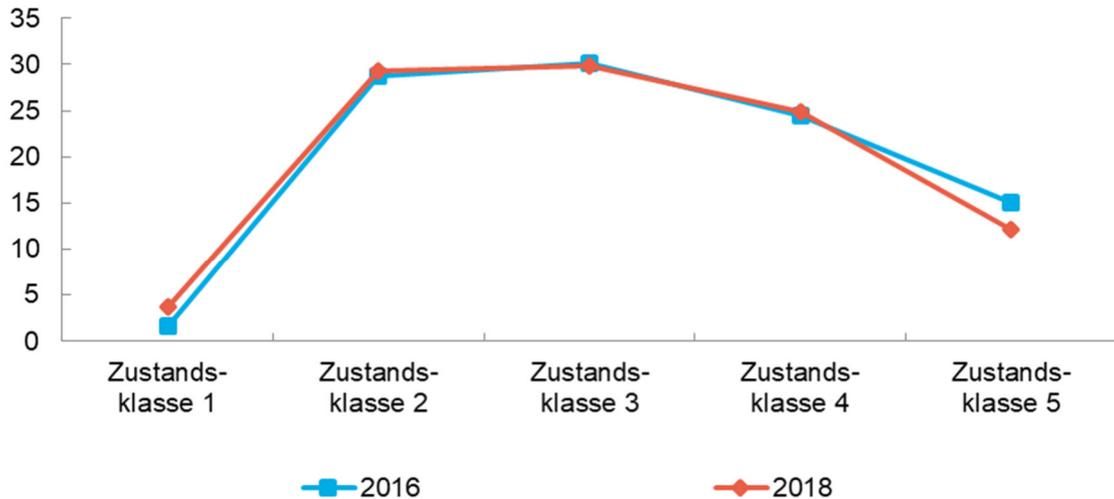
Zustandsklassen

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,5
2	guter Zustand	1,5 bis 2,5
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,5
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,5
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in qm

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsfläche gesamt in qm
2016	26.750	484.342	509.057	413.312	252.812	1.686.273
2018	63.387	497.393	506.998	422.878	205.057	1.695.713

Verteilung der Zustandsklassen der Verkehrsfläche Stadt Lübbecke in Prozent



Die Verteilung der Zustandsklassen der Verkehrsfläche zeigt, dass sich nur verhältnismäßig wenig Verkehrsfläche in einem sehr guten Zustand befindet. Allein in den Zustandsklassen 4 (schlechter Zustand) und 5 (sehr schlechter Zustand) befinden sich in 2018 rund 628.000 qm und damit 37 Prozent der Verkehrsfläche. Der flächengewichtete Zustandswert in 2016 beträgt 3,23 und vermindert sich in 2018 auf 3,12. Die Veränderungen ergeben sich insbesondere in den Zustandsklassen 5 und 1. Insofern kann die Stadt mit der aktuellen Strategie den Zustand ihrer Verkehrsfläche leicht verbessern.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenfläche in qm

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Straßenfläche gesamt in qm
2016	25.029	425.403	431.458	294.768	114.092	1.290.750
2018	55.593	437.108	429.009	288.416	88.326	1.298.452

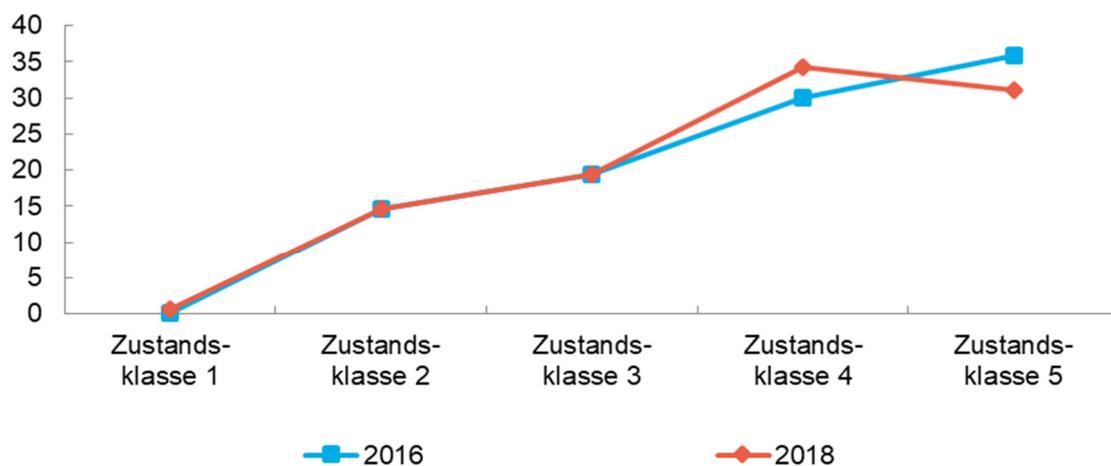
Der Anteil der Straßenfläche an der Verkehrsfläche beträgt bei der Stadt Lübbecke 82,3 Prozent im Jahr 2018. Demnach resultiert die Verteilung der Zustandsklassen bei den Verkehrsflächen im Wesentlichen aus der Verteilung bei den Straßen. In dieser Gruppe verbessert sich sogar der flächengewichtete Zustandswert von 3,04 in 2016 auf 2,94 in 2018. Die wesentlichen

Veränderungen finden auch hierbei in den Zustandsklassen 1 und 5 statt. Dies ist die Konsequenz daraus, dass die Erhaltungsmaßnahmen der Stadt Lübbecke zielgerichtet an den Straßen durchgeführt wurden, die sich bereits in einem besonders schlechten Zustand befinden.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Fläche der Wirtschaftswege in qm

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Fläche der Wirtschaftswegen gesamt in qm
2016	300	53.340	70.817	109.008	130.379	363.844
2018	2.357	53.400	70.817	124.926	113.062	364.562

Verteilung der Zustandsklassen der Wirtschaftswege Stadt Lübbecke in Prozent



Bei den Wirtschaftswegen sieht die Verteilung der Zustandsklassen dagegen grundsätzlich anders aus. Der flächengewichtete Zustandswert beträgt in 2016 3,86 und verbessert sich geringfügig auf 3,80. Dies ergibt sich daraus, dass die Stadt bei den Wirtschaftswegen nur essenziell notwendige Erhaltungsmaßnahmen durchführt. Erneuerungsmaßnahmen stehen hierbei nicht im Fokus der Stadt Lübbecke. Vielmehr verbessert die Stadt den Zustand der Wirtschaftswege um ca. eine Zustandsklasse. Die Verteilung der Zustandsklassen und die nur noch verbleibende Restnutzungsdauer von sechs Jahren deuten damit darauf hin, dass die bisherigen Erhaltungsmaßnahmen nicht ausreichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke muss die Erhaltungsmaßnahmen an ihren Straßen konsequent beibehalten, um den Zustand weiter in kleinen Schritten zu verbessern. Bei den Wirtschaftswegen muss die Stadt ihre Erhaltungsmaßnahmen intensivieren.

6.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke setzt für die Unterhaltungsaufwendungen mit 0,63 Euro je qm Verkehrsfläche nur rund 48,5 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen 2018 – Einzelpositionen in Euro

Einzelpositionen der Unterhaltungsaufwendungen	2018	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	239.535	0,12
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0,00
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	15.354	0,01
Erhaltungsaufwendungen Eigenleistungen	248.840	0,12
Erhaltungsaufwendungen Fremdleistungen	801.403	0,39
davon Instandhaltungsmaßnahmen	523.317	0,25
davon Instandsetzungsmaßnahmen	278.086	0,13
Unterhaltungsaufwendungen gesamt	1.305.132	0,63

Die Unterhaltungsaufwendungen unterschreiten den Richtwert der FGSV von 1,30 je qm Verkehrsfläche um 0,67 Euro. Dies entspricht bei 2,1 Mio. qm Verkehrsfläche einem Betrag von rund 1,4 Mio. Euro. Durch den verhältnismäßig geringen Anteil der Wirtschaftswegefäche an der Verkehrsfläche kann der tatsächlich erforderliche Unterhaltungsaufwand für die Verkehrsfläche auch höher ausfallen.

Der Bauhof übernimmt die betriebliche Unterhaltung. Instandhaltungsmaßnahmen vergibt die Stadt Lübbecke überwiegend an Baufirmen. Bei Instandsetzungsmaßnahmen beauftragt die Stadt ausschließlich Dritte. Damit bilden die Eigenleistungen von rund 0,12 Euro je qm Verkehrsfläche nahezu ausschließlich Maßnahmen der betrieblichen Unterhaltung ab. Dies entspricht rund 23,7 Prozent der Erhaltungsaufwendungen.

Für kleinflächige Reparaturarbeiten – Instandhaltung - setzt die Stadt in 2018 rund 0,5 Mio. Euro Unterhaltungsaufwand ein. Dies entspricht einem Anteil von rund 49,8 Prozent der gesamten Erhaltungsaufwendungen. Die großflächigeren Instandsetzungsmaßnahmen, bei denen auch der Gebrauchswert der Verkehrsfläche steigt, umfassen einen Aufwand von 0,3 Mio. Euro und damit 26,5 Prozent. Mit diesem finanziellen Einsatz hat die Stadt in 2018 7.596 qm Verkehrsfläche instandgesetzt. Dies entspricht einem Anteil an der Gesamtverkehrsfläche von 0,37 Prozent. Will die Stadt Lübbecke auf allen Straßen mindestens einmal während der Nutzungsdauer eine Instandsetzung durchführen, so müsste sie im Durchschnitt bei der Nutzungsdauer von 60 Jahren 1,7 Prozent der Straßenfläche jährlich instand setzen.

Für die Steuerung der betrieblichen Unterhaltung greift die Stadt Lübbecke auf die Informationen aus regelmäßigen Straßenbegehungen zurück. Für die Straßenbegehungen ist der Bereich Tiefbau zuständig. Die Vorgehensweise hat die Stadt Lübbecke in einer Dienstanweisung festgelegt. Die regelmäßig durchzuführenden Routen sind definiert. Die Straßenbegeher kontrollieren wie im Kapitel Aufbruchmanagement beschrieben auch die Aufbrüche auf Schäden. Die Schäden werden in Papierform gemeldet und in einer Liste gesammelt. Daraufhin werden die Aufträge von dem Bereich Tiefbau an den Baubetriebshof vergeben. Durch Prüflisten wird dann wiederum kontrolliert, ob die Schäden bearbeitet wurden.

Die Unterhaltungsmaßnahmen werden bei der Stadt Lübbecke in einem Unterhaltungsprogramm festgelegt. Dies basiert auf der in 2016 durchgeführten Zustandserfassung. In dem Unterhaltungsprogramm ist festgelegt, wann bei welcher Straße eine Deckenerneuerung durchgeführt werden soll. Das Unterhaltungsprogramm ist auf einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren ausgelegt. Die Deckenerneuerungsmaßnahmen plant die Stadt mit Kosten von 35 Euro je qm Verkehrsfläche. In der Fortschreibung 2019 erwartet die Stadt kurzfristige Deckenerneuerungen von rund 1,6 Mio. Euro, mittelfristige Maßnahmen von 1,4 Mio. Euro und langfristige Maßnahmen von weiteren 1,0 Mio. Euro. Mit Datum vom 28. Oktober 2020 hat die Stadt ein aktuelles Straßenbau- und Unterhaltungsprogramm beschlossen. Da es auf den Ergebnissen der Zustandserfassung basiert, priorisiert die Stadt die erforderlichen Maßnahmen vorwiegend zustandsbedingt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke muss für eine auskömmliche Unterhaltung ihrer Straßen die Unterhaltungsaufwendungen anheben.

6.6.3 Reinvestitionen

- Die bisherigen Reinvestitionen sind nicht geeignet den Werteverzehr aufzuhalten. Aktuell nutzt die Stadt die Fördermöglichkeiten und erhöht ihre Investitionstätigkeit.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Bei der **Stadt Lübbecke** betragen die Gesamtinvestitionen in das Verkehrsvermögen für den Zeitraum 2014 bis 2018 insgesamt 6,1 Mio. Euro. Diesen Investitionen stehen für den gleichen Zeitraum Normal-Abschreibungen basierend auf dem Wert des Jahres 2018 von rund 11,5 Mio. Euro entgegen. Die Stadt Lübbecke investiert damit in Höhe von 53 Prozent des Werteverzehrs.

Die Investitionsquote in 2018 beträgt 56,3 Prozent. Dabei investiert die Stadt in neue Straßen nur rund 30.000 Euro. In bestehende Straßen investiert die Stadt Lübbecke rund 1,3 Mio. Euro. Von diesen Reinvestitionen entfallen rund 0,2 Mio. Euro auf die Erneuerung der Verkehrsflächen. Mit dem finanziellen Einsatz erneuert die Stadt 4.314 qm Verkehrsfläche. Diese Flächen sind im Straßenbauprogramm als investive Maßnahmen berücksichtigt.

Für rund 1,1 Mio. Euro baut die Stadt bestehende Verkehrsflächen um. Der Umbau betrifft in 2018 7.642 qm Verkehrsfläche. Dabei dominieren die Maßnahmen aus dem Integrierten-Stadt-Entwicklungs-Konzept.

In einem Straßen- und Wegekonzept/Bauprogramm hat die Stadt festgelegt, wann und welche investiven Maßnahmen an den jeweiligen Straßen durchgeführt werden sollen. Es ist auch Basis für die aktuelle Förderung der beitragspflichtigen Maßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW). Bis 2025 will die Stadt an 27 Straßen-Aus- oder -Umbaumaßnahmen durchführen.

In der mittelfristigen Finanzplanung im Haushaltsplan 2021 sieht die Stadt Auszahlungen für Investitionstätigkeit im Zeitraum 2021 bis 2024 von 11,2 Mio. Euro vor. In dem gleichen Zeitraum erwartet die Stadt Abschreibungen von 8,7 Mio. Euro. Insofern plant die Stadt den Werteverzehr aufzuhalten.

Die Stadt Lübbecke nutzt die aktuellen Rahmenbedingungen zur Förderung der Baumaßnahmen und erhöht ihre Investitionstätigkeit.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Verkehrsflächen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prozessbetrachtung					
F1	Das Aufbruchmanagement der Stadt Lübbecke ist gut aufgestellt. Die frühzeitige Koordinierung sichert Synergieeffekte. Durch aktive Kontrollen der Aufbrucharbeiten stellt die Stadt sicher, dass diese ordnungsgemäß durchgeführt werden. Es gibt nur wenige Verbesserungsmöglichkeiten an dem Prozess.	164	E1.1	Die Stadt Lübbecke sollte eine Frist für die Vorlage der Baubeginnanzeige bei planbaren Aufbrüchen festlegen.	165
			E1.2	Die Stadt Lübbecke könnte zukünftig eine Dokumentation des ursprünglichen Straßenaufbaus einfordern oder bei den Streckenkontrollen erheben. Die Ergebnisse könnte die Stadt ergänzend bei den Zustandsdaten für das Erhaltungsmanagement berücksichtigen.	166
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F2	Der Anlagenabnutzungsgrad weist auf eine unausgeglichene Altersstruktur bei den Verkehrsflächen hin. Der Zustand der Verkehrsflächen zeigt eine erkennbare Tendenz zu den schlechteren Zustandsklassen und hat sich durch die Erhaltungsmaßnahmen von 2016 bis 2018 in kleinen Schritten verbessert. Die Wirtschaftswegen der Stadt Lübbecke sind nahezu abgeschrieben und befinden sich überwiegend in einem schlechten Zustand.	173	E2	Die Stadt Lübbecke muss die Erhaltungsmaßnahmen an ihren Straßen konsequent beibehalten, um den Zustand weiter in kleinen Schritten zu verbessern. Bei den Wirtschaftswegen muss die Stadt ihre Erhaltungsmaßnahmen intensivieren.	176
F3	Die Stadt Lübbecke setzt für die Unterhaltungsaufwendungen mit 0,63 Euro je qm Verkehrsfläche nur rund 48,5 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV ein.	177	E3	Die Stadt Lübbecke muss für eine auskömmliche Unterhaltung ihrer Straßen die Unterhaltungsaufwendungen anheben.	178

7. gpa-Kennzahlenset

7.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

7.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

Die 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.

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

7.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Lübbecke

Handlungsfelder / Kennzahlen	Lübbecke 2012	Lübbecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	43	529	-275	-32,16	26,58	100	578	75	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	44,50	48,49	3,37	13,53	30,40	43,02	63,67	74	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	77,40	77,27	17,20	41,96	56,23	68,43	86,86	74	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	1.352	1.747	314	1.801	2.741	3.823	7.325	31	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	157	780	-91,99	99,47	191	265	853	75	2019	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	4,49	5,55	4,23	7,39	8,54	9,90	13,80	96	2018	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	3,97	5,46	4,05	5,22	5,73	6,58	8,25	96	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	5.877	2.565	3.967	4.660	5.265	7.256	97	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	./.	4.226	2.386	3.213	3.595	4.154	5.716	75	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Lübbecke 2012	Lübbecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	./.	1.727	979	1.678	1.781	1.991	2.335	78	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	./.	37	15	116	185	238	368	78	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	./.	586	19	136	202	273	806	76	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	./.	228	148	223	270	339	561	78	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	./.	122	5	109	133	172	273	78	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	./.	683	23	134	214	297	723	78	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	./.	177	34	135	238	295	1.164	78	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	./.	136	0	27	63	156	1.868	77	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	./.	529	19	158	259	498	1.255	78	2019	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	1.350	1.455	1.209	1.988	2.316	2.675	3.929	111	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	132	161	88	124	150	182	333	108	2019	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen	./.	343	216	310	350	387	620	120	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Lübbecke 2012	Lübbecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
je Klasse in qm										
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	./.	./.	204	377	504	697	3.224	56	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	./.	./.	0	300	351	444	1.770	82	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	396	217	306	390	444	656	30	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	./.	308	190	277	325	375	500	111	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	./.	./.	124	308	381	431	707	67	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	13,07	7,55	10,41	12,70	16,00	29,10	116	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	./.	0,00	19,55	23,92	31,88	110,36	81	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	./.	13,07	6,46	9,82	11,23	12,84	17,61	107	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	./.		0,00	0,00	4,97	35,89	100	117	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	./.	8,70	0,15	6,96	7,99	9,36	24,99	111	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	./.	78,0	61,44	87,65	101	115	166	115	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	./.	9,5	7,16	12,91	14,59	18,06	31,15	117	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Lübbecke 2012	Lübbecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	./.	138	72,71	118	141	171	342	117	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	201	184	36,13	151	209	300	578	121	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	./.	791	122	475	545	626	902	121	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	./.	785	327	469	534	619	1.019	119	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	363	70	305	379	490	964	117		./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	./.	67	51	73	85	97	208	119	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	./.	540	228	331	382	429	632	120	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	./.	7,32	1,05	3,26	4,29	6,32	10,55	72	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	./.	2,84	0,56	1,37	2,12	2,89	5,04	72	2019	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	119	50	84	112	143	230	115	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Lübbecke 2012	Lübbecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	2,15	0,00	2,15	3,86	6,26	20,00	108	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	103	46	87	108	133	230	52	2018	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	51	27	57	79	100	247	57	2018	Bauaufsicht
Verkehrsflächen										
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro*****	k. A.	21,10	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	Verkehrsflächen
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent (gpa-Richtwert: 50 Prozent)**** *****	k. A.	67,5	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	Verkehrsflächen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro (gpa-Richtwert: 1,30 Euro)**** *****	k. A.	0,63	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	Verkehrsflächen
Aufwendungen Erhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro*****	k. A.	0,51	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	Verkehrsflächen
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent (gpa-Richtwert: 100 Prozent)**** *****	k. A.	55	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2018	Verkehrsflächen
Friedhofswesen										
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	k. A.	2,38	1,07	1,62	1,86	2,52	3,48	14	2018	Friedhofswesen

Handlungsfelder / Kennzahlen	Lübbecke 2012	Lübbecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent	k. A.	74,3	35,45	72,81	89,60	96,23	107,51	14	2018	Friedhofswesen
Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent*****	k. A.	106,8	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	10	2018	Friedhofswesen
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen in Euro*****	k. A.	2,68	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11	2018	Friedhofswesen
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	./.	4,76	1,64	2,75	3,25	4,12	4,81	56	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	./.	354	184	318	398	464	691	51	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	./.	158	58,68	157	223	289	500	48	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	16,46	33,17	15,65	51,06	76,17	98,12	192	82	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	./.	809	290	552	752	906	1.375	55	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	285	170	68	180	210	270	426	97	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	k. A.	1,19	0,26	2,73	5,35	8,40	25,70	63	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Lübbecke 2012	Lübbecke aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k. A.	2,24	0,13	0,92	1,46	2,47	9,83	58	2019	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	k. A.	5,40	5,40	8,72	11,54	14,76	28,65	67	2019	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	k. A.	6,44	0,91	3,17	4,09	6,39	12,54	64	2019	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k. A.	48,16	1,03	3,97	6,46	17,87	58,84	55	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k. A.	0,78	0,19	0,76	1,79	2,54	10,77	48	2019	./.

*EW = Einwohner

**Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

***Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

****Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

***** Nicht ausreichend Vergleichswerte vorhanden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de