

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Lippstadt im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lippstadt	5
0.1.1 Managementübersicht	5
1. Vorbericht	8
1.1 Ausgangslage der Stadt Lippstadt	8
1.1.1 Strukturelle Situation	8
1.1.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
1.2 Interkommunale Zusammenarbeit	10
1.2.1 IKZ - Ergebnisse	11
1.2.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lippstadt	19
1.3 Überörtliche Prüfung	20
1.3.1 Grundlagen	20
1.3.2 Prüfungsbericht	21
1.4 Prüfungsmethodik	22
1.4.1 Kennzahlenvergleich	22
1.4.2 Strukturen	23
1.4.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
1.4.4 gpa-Kennzahlenset	23
1.5 Prüfungsablauf	24
1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
2. Finanzen	34
2.1 Managementübersicht	34
2.1.1 Haushaltssituation	34
2.1.2 Haushaltssteuerung	35
2.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
2.3 Haushaltssituation	36
2.3.1 Haushaltsstatus	37
2.3.2 Ist-Ergebnisse	39
2.3.3 Plan-Ergebnisse	42
2.3.4 Eigenkapital	48
2.3.5 Schulden und Vermögen	50
2.4 Haushaltssteuerung	58
2.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
2.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	61
2.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64

2.4.4	Fördermittelmanagement	67
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	71
3.	Beteiligungen	78
3.1	Managementübersicht	78
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
3.3	Beteiligungsportfolio	80
3.3.1	Beteiligungsstruktur	80
3.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	83
3.4	Beteiligungsmanagement	85
3.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	86
3.4.2	Berichtswesen	88
3.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	90
3.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	92
3.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	92
3.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	94
3.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
4.	Hilfe zur Erziehung	102
4.1	Managementübersicht	102
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
4.3	Strukturen	104
4.3.1	Strukturkennzahlen	105
4.3.2	Umgang mit den Strukturen	106
4.3.3	Präventive Angebote	106
4.4	Organisation und Steuerung	107
4.4.1	Organisation	108
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	109
4.4.3	Finanzcontrolling	110
4.4.4	Fachcontrolling	112
4.5	Verfahrensstandards	113
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	113
4.5.2	Prozesskontrollen	119
4.6	Personaleinsatz	120
4.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst/Kommunaler Sozialer Dienst	122
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	122
4.7	Leistungsgewährung	123
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	123
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	131
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	140
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
5.	Bauaufsicht	148

5.1	Managementübersicht	148
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	149
5.3	Baugenehmigung	149
5.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	149
5.3.2	Rechtmäßigkeit	152
5.3.3	Geschäftsprozesse	155
5.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	157
5.3.5	Digitalisierung	161
5.3.6	Personaleinsatz	162
5.3.7	Bauberatung	166
5.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	168
5.3.9	Transparenz und Steuerung	171
5.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	173
6.	Verkehrsflächen	176
6.1	Managementübersicht	176
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	177
6.3	Steuerung	177
6.3.1	Datenlage	178
6.3.2	Straßendatenbank	179
6.3.3	Kostenrechnung	180
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	182
6.4	Prozessbetrachtung	183
6.4.1	Aufbruchmanagement	183
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	186
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	188
6.5.1	Strukturen	188
6.5.2	Bilanzkennzahlen	190
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	192
6.6.1	Alter und Zustand	193
6.6.2	Unterhaltung	195
6.6.3	Reinvestitionen	198
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	199
	Kontakt	202

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lippstadt

0.1.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belastet die kommunalen Haushalte und beeinflusst unter anderem auch die Arbeit der in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Jugendämter und Bauaufsichten. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Lippstadt stellt sich positiv dar, ihre Handlungsspielräume sind durch keine haushaltsrechtlichen Beschränkungen begrenzt. In den betrachteten Jahren 2015 bis 2020 konnte in vier Jahren ein originärer Haushaltsausgleich erzielt und in zwei Jahren durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage der Haushalt fiktiv ausgeglichen werden. Die Stadt profitiert von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Ausgleichsrücklage konnte in den betrachteten Jahren auf rund 24 Mio. Euro im Jahr 2020 erhöht werden.

Die **Haushaltsplanung** sieht bis 2025 Fehlbeträge von insgesamt rund 54,4 Mio. Euro vor. Sofern die Fehlbeträge in der geplanten Höhe eintreten, müsste die allgemeine Rücklage ab dem Jahr 2023 zur Deckung des Fehlbetrages in Anspruch genommen werden. Haushaltsrechtliche Beschränkungen entstehen dadurch aber noch nicht. Die Haushaltsplanung unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Darüber hinaus sehen wir bei der Planung der Versorgungsaufwendungen ein zusätzliches Risiko.

Die Jahresergebnisse der Stadt Lippstadt haben das **Eigenkapital** seit 2015 um 11,8 Mio. Euro auf 258 Mio. Euro steigen lassen. Im interkommunalen Vergleich verfügt Lippstadt über eine weit überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Auch wenn aufgrund der geplanten negativen Jahresergebnisse bis einschließlich 2025 das Eigenkapital um rund 54,4 Mio. Euro reduziert würde, ist die Stadt von der gesetzlich verbotenen Überschuldung noch weit entfernt.

Lippstadt gehört zu den Kommunen mit den geringsten Schulden und **Verbindlichkeiten**. Lippstadt war und ist nahezu schuldenfrei. Die Schuldenlast wird sich bis 2030 durch die geplanten Investitionen perspektivisch verschlechtern.

Die Altersstruktur des städtischen **Vermögens** ist nach der bilanziellen Betrachtung bei den wertmäßig wesentlichen Gebäudegruppen weitgehend unausgewogen. Bei der Mehrheit der Gebäude ist die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer überschritten. Dagegen hat die Stadt insbe-

sondere in den Schulsektor investiert, so dass hier noch längere Restnutzungsdauern bestehen. Insgesamt muss sich die Stadt trotz der fortlaufenden Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen mittelfristig auf einem höheren Investitionsbedarf einstellen.

Die Straßen und Wirtschaftswege haben im Jahr 2020 mit 71 Prozent einen erhöhten Anlagenabnutzungsgrad. Dem bilanziellen Werteverzehr der **Verkehrsflächen** konnte die Stadt Lippstadt bislang nicht entgegenwirken. Allerdings weisen die Zustandserfassungen sowie die Fortschreibung der Zustandsklassenverteilungen sowohl für die Straßen als auch die Wirtschaftswege einen guten Zustand der Flächen aus. Trotz niedriger Unterhaltungskosten je qm und einer geringen Reinvestitionsquote ist es der Stadt gelungen, den Zustand ihrer Verkehrsflächen zu erhalten. Die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung sollte die Stadt nutzen, die bisherige Strategie und die eingesetzten Ressourcen weiter zu überprüfen.

Handlungsbedarf sehen wir bei den Finanz- und Bilanzdaten der Verkehrsflächen. Diese liegen nicht in der notwendigen Differenzierung vor, die für den Aufbau eines nachhaltigen wirtschaftlichen Erhaltungsmanagements erforderlich wäre. So sollte die Verkehrsfläche mit all ihren Bestandteilen nicht generell als ein Vermögensgegenstand betrachtet werden. Wesentliche Bestandteile wie u.a. die Straßenbeleuchtung und das Straßenbegleitgrün sollten differenziert dargestellt werden.

Der Stadt Lippstadt gelingt es die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** bereitzustellen. Sie hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt ab 2018 fristgerecht. Dagegen fehlen bis 2018 die aufzustellenden Gesamtabschlüsse.

Während Lippstadt wenig konsumtive Ermächtigungen in die Folgejahre übertragen hat, sind die investiven **Ermächtigungsübertragungen** in das Folgejahr einwohnerbezogen vergleichsweise hoch. Dadurch wird die Transparenz des Haushaltsplanverfahrens unterlaufen. Die fortgeschriebenen investiven Ansätze erhöhen den Haushaltsansatz um durchschnittlich 74 Prozent. Von dem fortgeschriebenen Ansatz werden durchschnittlich nur 45 Prozent in Anspruch genommen. Die Stadt sollte daher nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die **Fördermittelakquise** ist dezentral organisiert. In der Bauverwaltung fallen die meisten Förderprogramme an, weshalb dort eine entsprechende Stelle eingerichtet ist. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen hat die Stadt nur in vereinfachter Form, strategische Vorgaben und Ziele sind nicht formuliert. Alle wesentlichen Informationen von über den Bereich Bauen hinausgehenden Förderprojekten sollte die Stadt zentral erfassen und pflegen sowie strategische Vorgaben und Ziele schriftlich formulieren.

Die Stadt Lippstadt ist zum 31. Dezember 2019 an 34 Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Sie kann auf acht **Beteiligungen** einen beherrschenden und auf neun weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Insgesamt weist die Beteiligungsstruktur eine mittlere Komplexität auf. Die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt befindet sich auf einem mittleren Niveau. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Lippstadt durch die Beteiligungen im Jahr 2019 mit 2,57 Mio. Euro entlastet. Hierzu tragen insbesondere die Gewinnausschüttungen der Stadtentwässerung Lippstadt AöR bei.

Entsprechend dem vorhandenen Beteiligungsportfolio sollte die Stadt das Beteiligungsmanagement ausbauen und die hierfür erforderliche Personalausstattung bereitstellen. Hier sehen wir noch einige Handlungsmöglichkeiten. Eine Beteiligungsrichtlinie sollte erstellt werden in der z.B. konzernweite Regelungen zur Bereitstellung von Informationen und Unterlagen an die Stadt Lippstadt enthalten sind. Ein unterjähriges Berichtswesen mindestens für die bedeutenden Beteiligungen sollte eingeführt und der Beteiligungsbericht fristgerecht erstellt werden. Außerdem sollte mindestens einmal je Wahlperiode den Gremienvertretern eine Schulung über ihre Rechte und Pflichten angeboten werden.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** (HzE) weist die Stadt Lippstadt im interkommunalen Vergleich einen niedrigen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus. Positiv wirken sich auf die Höhe des Fehlbetrages die niedrigen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, die niedrige Falldichte und die niedrigen Aufwendungen je Hilfefall aus. Außerdem auch der erhöhte Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen HzE insgesamt. Denn die Aufwendungen für ambulante Hilfefälle sind in der Regel günstiger als für stationäre Hilfefälle.

Dem Fachdienst Jugend und Familie ist es gelungen, über eine optimierte Fallsteuerung die Zugänge in den Hilfen zur Erziehung zu reduzieren. Hierzu tragen auch vielfältige niederschwellige Hilfen und sozialräumliche Ressourcen bei. Der Fachdienst hat Standards, Prozesse, Abläufe, Zuständigkeiten und Fristen in Produkt- und Prozessbeschreibungen hinterlegt. Die Verfahrensstandards sollten insgesamt geprüft und aktualisiert werden. Auch Aspekte zum Fachcontrolling sollten in die Standards einfließen.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Lippstadt kann über die Fachsoftware die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten der Bauanträge im Baugenehmigungsverfahren nicht auswerten. Die gpaNRW konnte daher im Berichtsteil die Kennzahlen der Stadt zu den Laufzeiten nicht darstellen. In Lippstadt werden vergleichsweise viele Bauanträge eingereicht. Mehr als einem Drittel davon sind Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung, für die es keiner Baugenehmigung bedarf. Für eine vollständige Analyse des Personaleinsatzes in Bezug zu den eingehenden Anträgen fehlen Daten, z.B. die unerledigten Bauanträge zum Jahresende. Die Stadt sollte zur Auslastungssteuerung Grunddaten und Kennzahlen erheben, analysieren und auswerten.

Der digitale Bearbeitungsprozess wird in Lippstadt noch nicht umfassend genutzt. Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt, parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Bauakte. Die Digitalisierung sollte weiter vorangetrieben werden. Durch die zeitlichen Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes des Bundes (OZG) ist Handlungsbedarf gegeben.

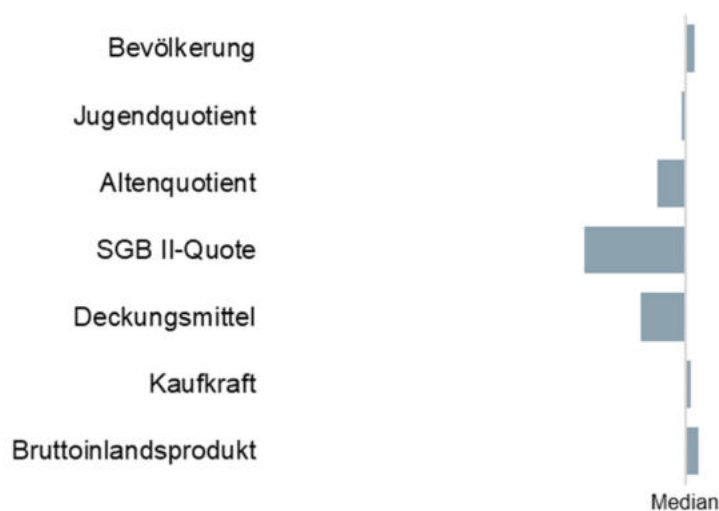
1. Vorbericht

1.1 Ausgangslage der Stadt Lippstadt

1.1.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lippstadt. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Lippstadt 2021



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über dem Median, der Ausschlag nach links unter dem Median.

Im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen zeigen sich größere Abweichungen bei dem Altenquotienten, der SGB II-Quote und den Deckungsmitteln. Entsprechende Abweichungen waren auch bei den Angaben der vorherigen Prüfung aus dem Jahr 2014 zu erkennen.

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

Bei der Bevölkerungsentwicklung wurde laut IT.NRW für die Stadt Lippstadt im Jahr 2014 noch ein Bevölkerungsstand von rund 66.800 Einwohner zum 31. Dezember 2020 prognostiziert. Aktuell weist IT.NRW zum 31. Dezember 2020² einen über der damaligen Prognose liegenden höheren Bevölkerungsstand von 67.793 Einwohnern aus. Für den 01. Januar 2040 prognostiziert IT.NRW einen Bevölkerungsstand von 69.438 Einwohner. Das ist im Vergleich zu den prognostizierten 65.832 Einwohnern auf Basis des Jahres 2014 ein deutlicher Anstieg und auch eine weitere Bevölkerungszunahme gegenüber dem aktuellen Stand.

Bei der Altersstruktur zeigen sich - wie in vielen anderen Kommunen auch - die Auswirkungen einer älter werdenden Bevölkerung. Der Altenquotient³ steigt von 33,0 Prozent im Jahr 2014 auf 35,6 Prozent in 2021. Damit hat die Stadt allerdings noch einen geringeren Anteil als die meisten anderen Vergleichskommunen (Median: 38,2 Prozent). Der Anstieg beim Jugendquotient⁴ fällt für diesen Zeitraum geringer aus. Er steigt von 31,3 Prozent auf 31,7 Prozent.

Die Kaufkraft⁵ der Stadt Lippstadt ist gegenüber der vorherigen Prüfung von 21.651 auf 23.458 Euro je Einwohner gestiegen. Allerdings haben sich die Vergleichswerte seit der letzten Prüfung verändert. Statt des Mittelwertes wird nun zur Orientierung der Median herangezogen. Er stellt den mittleren Wert aller Vergleichsdaten dar. Der Median beträgt 23.128 Euro je Einwohner, während der Mittelwert bei der letzten Prüfung mit 21.280 Euro je Einwohner ausgewiesen war.

Bei den Deckungsmitteln der Stadt ist ebenfalls eine Steigerung zu verzeichnen. Diese erhöhen sich von 1.336 Euro im Jahr 2014 auf 1.651 Euro je Einwohner im Jahr 2021. Sie bleiben aber nach wie vor unter dem jetzigen Median von 1.848 Euro je Einwohner (ehemaliger Mittelwert: 1.428 Euro).

Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem⁶ hat sich mit 68.515 Euro bezogen auf das Jahr 2014 (60.974 Euro) deutlich verbessert, auch wenn der Median mit 66.472 Euro deutlich höher liegt, als der Mittelwert von 62.104 Euro aus dem Jahr 2014. Mit dieser guten Entwicklung und einem Wert über dem Median zeigt sich die Einkommensstärke der Stadt Lippstadt.

Die SGB II-Quote⁷ sinkt von 9,2 Prozent in 2014 auf 8,8 Prozent in 2021. Damit liegt sie deutlich unter dem Median der Vergleichskommunen von aktuell 11,6 Prozent (12,5 Prozent in 2014).

1.1.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lippstadt wurden in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 15. Februar 2017 durch die gpaNRW vorgestellt. Zu der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 15. März 2017 wurde von der Verwaltung eine

² [Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen: Tabelle abrufen \(nrw.de\)](#)

³ Altenquotient: Anzahl der Personen ab 65 Jahre im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁴ Jugendquotient: Anzahl der unter 20-Jährigen im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

⁵ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2019' (Veröffentlichungsjahr)

⁶ Bruttoinlandsprodukt: Mittelwert der Daten für 2014-2017 des Kreises

⁷ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen

Stellungnahme zu den Feststellungen und Empfehlungen der einzelnen Prüfungsthemen erstellt. Auf dieser Grundlage wurden die Ergebnisse besprochen.

In der Sitzung des Rates der Stadt Lippstadt vom 24. April 2017 wurden die Ergebnisse abschließend beraten.

1.2 Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte⁸ in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten⁹ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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 großen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Nachfolgend geben wir der Stadt Lippstadt einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/oder -perspektiven ab.

⁸ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

⁹ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

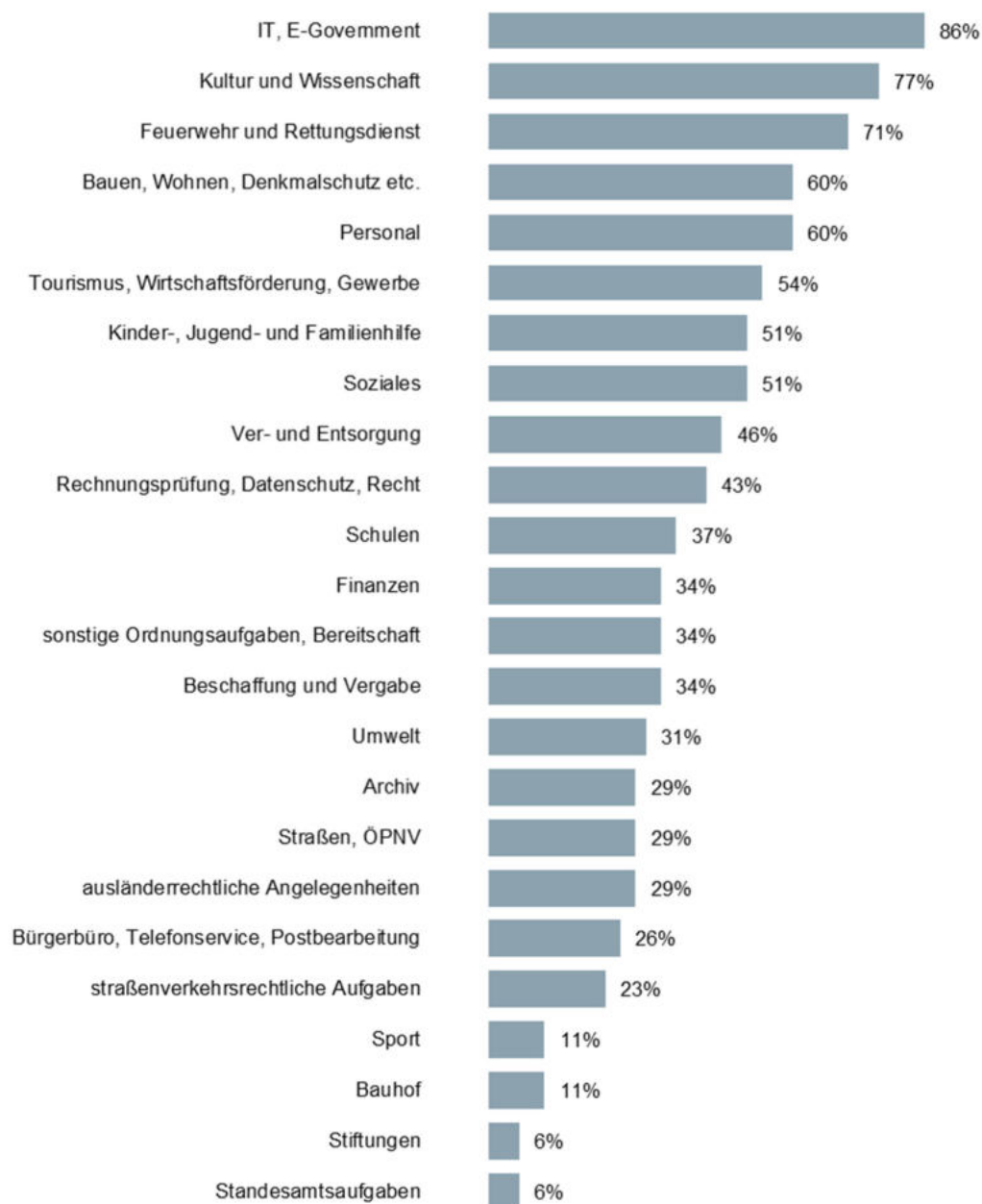
1.2.1 IKZ - Ergebnisse

Wir haben die 35 großen kreisangehörigen Kommunen vollständig geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

1.2.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

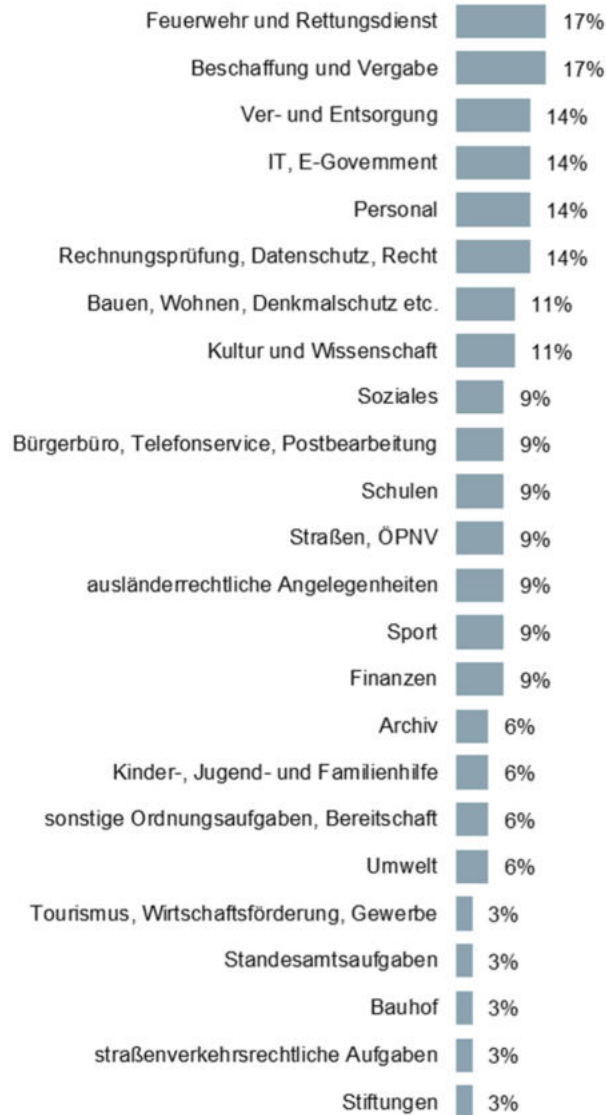


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabewahrnehmungen im Bereich des Sports, des Bauhofs, bei den Stiftungen sowie den Standesamtsaufgaben.

1.2.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

Auch die Bereiche IT und E-Government werden weiterhin als wichtige mögliche Kooperationsmöglichkeiten eingestuft. 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, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Auch im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier noch Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

1.2.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2021



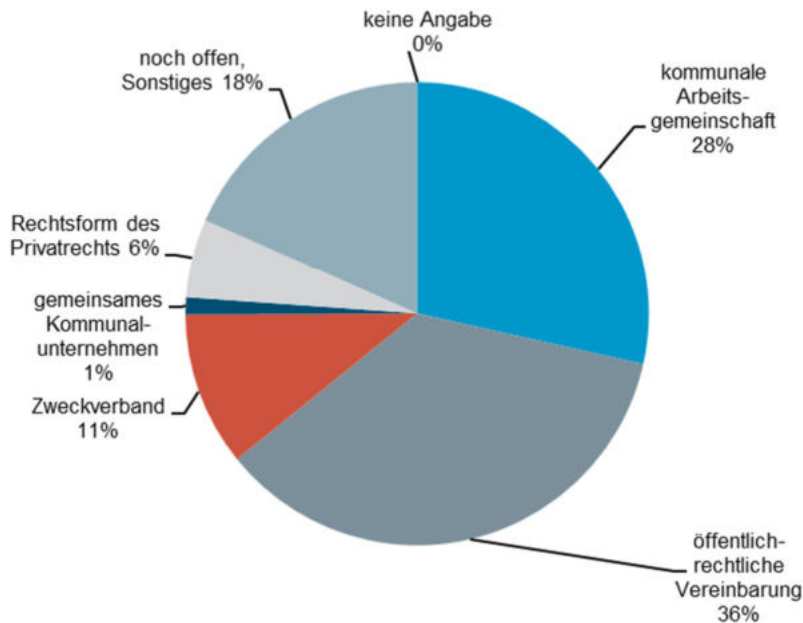
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

1.2.1.4 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 Rechtsformen¹⁰.

Rechtsformen IKZ 2021



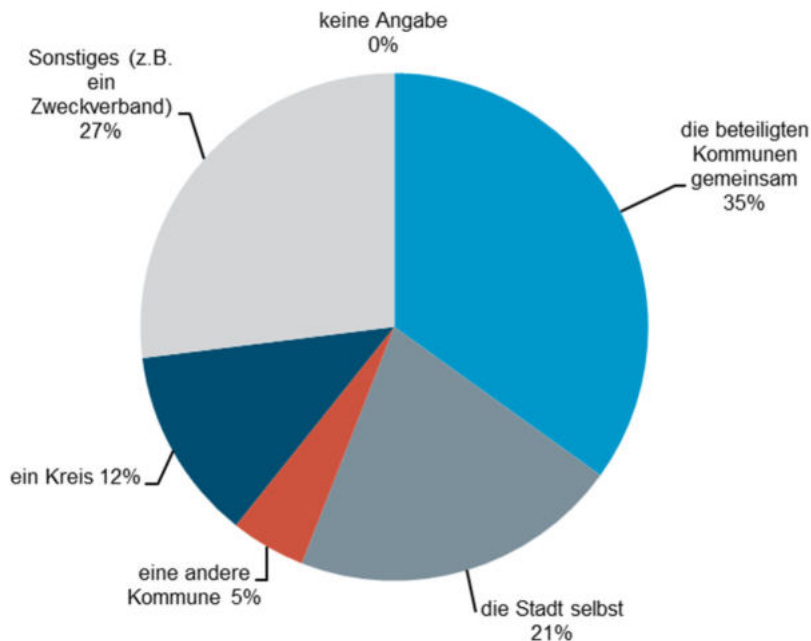
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund 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.

1.2.1.5 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.

¹⁰ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Aufgabendurchführung IKZ 2021



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel 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 26 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut 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 deutlich geringer.

1.2.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



Alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

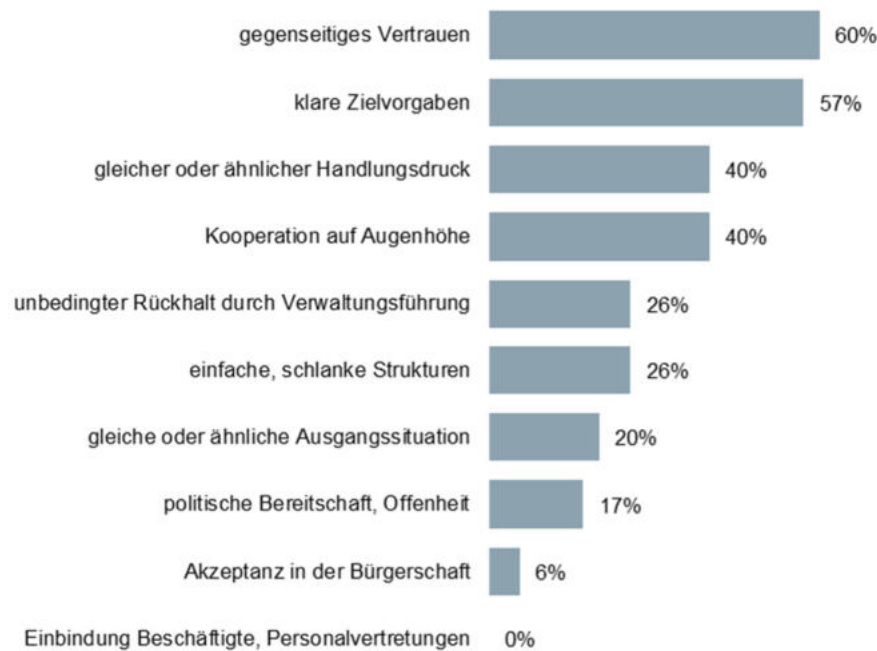
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber von deutlich geringerer Bedeutung bei der Zusammenarbeit.

1.2.1.7 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



Gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben sind für mehr als die Hälfte aller Kommunen wichtigstes Erfolgskriterium für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Der gleichgelagerte Handlungsdruck ist ebenfalls für viele Kommunen ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Auch die Art der Erledigung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. So sehen viele Kommunen eine Kooperation auf Augenhöhe und den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit notwendige entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z. B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

1.2.1.8 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.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen auch organisatorische Probleme als Hemmnisse für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Ebenfalls sehr häufig werden interne Widerstände genannt. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lagen die Werte für diese beiden Gründe deutlich niedriger. Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Insgesamt wird aber deutlich, dass nach den drei am häufigsten genannten Hindernissen, die übrigen Hindernisse weit weniger von Bedeutung sind, wenn es um eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten geht bzw. diese Hindernisse zu überwinden sind.

1.2.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lippstadt

Die Stadt Lippstadt arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt bestehen zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2022 zehn interkommunale Kooperationen.

Hierzu zählen z. B.

- Shared Service Center Digitale Postbearbeitung,
- Mitgliedschaft im Zweckverband SIT,
- interkommunale VHS,
- Rentenberatung für eine Nachbarkommune,
- Kooperation der Jugendämter auf Kreisebene im Bereich Adoption.

Im Verlauf der überörtlichen Prüfung wurde die aktuellste interkommunale Zusammenarbeit beschlossen. In der Ratssitzung vom 13. Dezember 2021 wurde dem Abschluss einer öffentlich-

rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Lippstadt und der Stadt Geseke im Bereich der Vollstreckung von Geldforderungen zugestimmt. Nach der Zustimmung durch den Rat der Stadt Geseke und der Genehmigung des Kreises Soest ist diese seit dem 17. März 2022 in Kraft getreten.

Als wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat Lippstadt für sich die wirtschaftlichere Aufgabenerledigung, die Sicherung der Aufgabenerledigung und die Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung sowie der Qualität der Aufgabenerfüllung benannt. Bei diesen Zielen handelt es sich um die meistgenannten Ziele der geprüften Städte (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Als die fünf wichtigsten Erfolgsfaktoren nennt die Stadt: einfache, schlanke Strukturen, gleicher und ähnlicher Handlungsdruck, gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z. B. Fachverfahren), klare Zielvorgaben und Kooperation auf Augenhöhe. Bis auf die einfachen und schlanken Strukturen handelt es sich hierbei um die meistgenannten Erfolgsfaktoren (siehe Ziffer 0.3.1.7).

Besonderes bewährt haben sich aus der Sicht der Stadt die interkommunale Zusammenarbeit in den Bereichen Volkshochschule, Förderschulen und der Rentenberatung. Weiteres Potenzial wird im Kulturbereich (z. B. Musikschule), Personalwesen oder der Beschaffung gesehen.

Probleme bei der Umsetzung von IKZ-Projekten können bei fehlenden personellen Kapazitäten entstehen. Auch kann die Einbindung der Aufsichtsbehörden zu Abstimmungsbedarf und zeitlicher Verzögerung führen.

Die neue IKZ-Förderrichtlinie spielt bei der Stadt wegen fehlender entsprechender Projekte noch keine Rolle. Optimierungsmöglichkeiten werden bei den gestellten Voraussetzungen gesehen. So sind Effizienzgewinne nicht einfach darstellbar und liegen auch nicht immer im Fokus einer IKZ. Dies gilt auch für den geforderten "vorbildhaften Charakter".

1.3 Überörtliche Prüfung

1.3.1 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 die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen¹¹. Schwerpunkt unserer 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze

¹¹ § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte 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.

1.3.2 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-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten¹². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

1.3.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

¹² KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

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

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

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

1.3.2.2 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.

1.4 Prüfungsmethodik

1.4.1 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 großen 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.

1.4.2 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.

1.4.3 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.

1.4.4 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 großen kreisangehörigen Kommunen erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren

Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kommunen diese für ihre interne Steuerung nutzen.

1.5 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Lippstadt wurde in der Zeit von April 2021 bis Juli 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Lippstadt überwiegend das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2019, der aufgestellte Entwurf des Jahresabschlusses 2020 sowie die Haushaltsplanung 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Martina Schneider
Beteiligungen	Dorothee Jülich
Hilfe zur Erziehung	Anja Mareczek
Bauaufsicht	Anika Wolff
Verkehrsflächen	Stefanie Ackermann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Dem Verwaltungsvorstand wurden die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Sitzung am 20. September 2022 vorgestellt.

Herne, den 07. November 2022

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleiterin

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Lippstadt hält die Fristen zur Aufstellung von Jahresabschlüssen nicht ein, erst ab dem Jahr 2018 erfolgt die Feststellung durch den Rat fristgerecht. Einen Gesamtabchluss hat die Stadt lediglich 2009 aufgestellt. Die Anzeigen von Haushaltssatzung erfolgt mit geringfügiger Fristüberschreitung.		
F2	Die Stadt Lippstadt muss nach geltender Gesetzeslage zum Zeitpunkt unserer Prüfung einen Gesamtabschluss aufstellen.		
F3	Bis 2017 kann die Stadt Lippstadt die gestiegenen Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Ab 2020 ist die Entwicklung fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Corona-bedingten Verschlechterungen abhängig.	E3	Die Stadt Lippstadt sollten den eingeschlagen Weg der Konsolidierung konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.
F4	Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich die Stadt Lippstadt auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Lippstadt die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem sehr geringen Anteil ab. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.		
F5	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	E5	Die Stadt Lippstadt sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F6	Die Fördermittelakquise erfolgt in Lippstadt dezentral, überwiegend in der Bauverwaltung. Strategische Vorgaben, in Form einer internen Geschäftsverteilung oder Dienstanweisung, liegen Lippstadt nicht vor.	E6	Die Stadt Lippstadt sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Lippstadt hat nur in vereinfachter Form ein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Ein Gesamtüberblick über alle laufenden Fördermaßnahmen hat die Stadt nicht.	E7	Die Stadt Lippstadt sollte alle wesentlichen Informationen von über den Bereich Bauen hinausgehenden Förderprojekten zentral pflegen. Dies versetzt die Verwaltung in die Lage, einen zentralen, umfassenden Überblick zu haben und die Förderbestimmungen auch im Vertretungsfall fristgerecht abzuwickeln.
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lippstadt ergeben.	E1.1	Die Stadt Lippstadt sollte das Beteiligungsmanagement ausbauen. Um den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement entsprechen zu können, sollte die Stadt Lippstadt eine angemessene Personalausstattung bereitstellen.
		E1.2	Die Stadt Lippstadt sollte dafür Sorge tragen, dass alle Informationen und Unterlagen durch die Unternehmen zeitnah der Stadt zur Verfügung gestellt werden und an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet werden. Die Digitalisierung der Daten und Unterlagen sollte die Stadt weiter forcieren. Verbindliche Regelungen für eine gute konzernweite Unternehmenskultur sollten in einem Public Corporate Governance Kodex und hinsichtlich der Verwaltungsabläufe ergänzend in einer Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden. Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass der Public Corporate Governance Kodex durch einen Beschluss des zuständigen Gremiums der Unternehmen von den Unternehmen anerkannt werden. In anstehenden Änderungen von Gesellschaftsverträgen oder in neuen Gesellschaftsverträgen sollte diese Anerkennung aufgenommen werden.
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lippstadt ergeben.	E2.1	Die Stadt Lippstadt sollte den Beteiligungsbericht 2020 schnellstmöglich fertig stellen und dem Rat zur Beschlussfassung vorlegen. Es ist sicherzustellen, dass die Beteiligungen vollständig und mit allen notwendigen Angaben in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden.
		E2.2	Die Stadt Lippstadt sollte ein unterjähriges Berichtswesen in der vorbezeichneten Art und Weise mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen implementieren. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public Corporate Governance Kodex und hinsichtlich der Verwaltungsabläufe ergänzend in einer Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lippstadt ergeben.	F3.1	Die Stadt Lippstadt sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Ergänzend sollten, soweit erforderlich, Schulungen zu fachlichen Themen und komplexen Themenfeldern angeboten werden.
		F3.2	Das Beteiligungsmanagement sollte alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen der Beteiligungen strukturiert sichten. Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter durch schriftliche Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen. Entsprechend sollte auch eine Regelung in der Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden.
F4	Die Stadt Lippstadt kann ihre Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung der SWL und der KWL verbessern, insbesondere in Bezug auf die unterjährige Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans.	F4.1	Die Stadt Lippstadt sollte für die Zukunft den Prozess zur Wirtschaftsplanerstellung schriftlich fixieren, beispielsweise über einen Public Corporate Governance Kodex. Für die Stadt und die SWL sollten die Abläufe klar geregelt sein. Ebenso sollte der Informationsfluss bei Personalwechseln oder Vertretungssituationen sichergestellt sein.
		F4.2	Die Stadt Lippstadt sollte unterjährig die Einhaltung des Wirtschaftsplans der SWL überprüfen. Diese Aufgabe sollte dem noch auszubauenden Beteiligungsmanagement obliegen. Voraussetzung hierfür ist ein unterjähriges, mindestens quartalsweises Berichtswesen des Unternehmens an die Stadt. Mit Blick auf ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen an den Rat sollte das Beteiligungsmanagement die Anforderungen an das Berichtswesen (Daten und Inhalte) vorgeben. Außerdem sollten Fristen für die Zusendung der unterjährigen Berichte festgeschrieben werden. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public Corporate Governance Kodex aufgenommen werden.
		F4.3	Die Stadt Lippstadt sollte unterjährig die Einhaltung des Wirtschaftsplans der KWL überprüfen. Diese Aufgabe sollte dem noch auszubauenden Beteiligungsmanagement obliegen. Voraussetzung hierfür ist ein unterjähriges, mindestens quartalsweises Berichtswesen des Unternehmens an die Stadt. Mit Blick auf ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen an den Rat sollte das Beteiligungsmanagement die Anforderungen an das Berichtswesen (Daten und Inhalte) vorgeben. Außerdem sollten Fristen für die Zusendung der unterjährigen Berichte festgeschrieben werden. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public Corporate Governance Kodex aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Der Fachbereich schafft mit umfangreichen Daten eine Transparenz über die sozialräumlichen Lebensbedingungen und die vorhandene Infrastruktur im Stadtgebiet. Die Sozialplanungsstelle ist zum Zeitpunkt der Prüfung unbesetzt.	E1	Die Nachbesetzung der Sozialplanungsstelle sollte zeitnah erfolgen. Um Vertretungsregelungen sicherzustellen, sollte die Verantwortung für das KECK-Projekt auf mehrere Personen/Stellen aufgeteilt werden. Bei zukünftigen Digitalisierungsprojekten sollte auch die KECK-Datenbank einbezogen werden, um Medienbrüche zu vermeiden. Die erhobenen Daten sollten auch in das Fachcontrolling einfließen.
F2	In Lippstadt gibt es ein schriftliches mit dem Rat abgestimmtes Präventionskonzept für die unter dreijährigen Kinder. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist noch nicht vorhanden.	E2	Die Stadt Lippstadt sollte die Schaffung eines Gesamtkonzeptes „Prävention“ mit Angeboten für alle Altersgruppen weiter vorantreiben.
F3	Die Gestaltung des Fachbereichs Familie, Schule und Soziales stellt eine enge Abstimmung zwischen den Bereichen Jugend, Schule und Soziales sicher. Die Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII ist noch nicht optimal organisiert.	E3	Da die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII inzwischen einen hohen Anteil am Gesamtvolumen der HzE einnehmen, sollte die Neuausrichtung des Aufgabenbereiches zeitnah erfolgen. Soweit möglich sollte die Ausrichtung bereits nach den Vorgaben des KJSG erfolgen.
F4	Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Fachbereich Familie, Schule und Soziales mit abgestimmten Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich der HzE ist nicht vorhanden. Der Fachbereich ist jedoch in die städtische Sozialberichterstattung und das Projekt „familienfreundliche Kommune“ eingebunden.	E4	Die Stadt Lippstadt sollte auch den Bereich der HzE in ihre städtische Gesamtstrategie einbeziehen. Für diesen Bereich sollte der Fachbereich konkrete Ziele entwickeln und mit Maßnahmen hinterlegen.
F5	Im Fachbereich Familie, Schule und Soziales ist ein Finanzcontrolling mit Kennzahlen vorhanden. Die Arbeit mit Zielwerten kann noch intensiviert werden.	E5	Für das Finanzcontrolling sollten neben den Kennzahlen Zielwerte bzw. Zielkorridore beschrieben und analysiert werden, damit geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Damit kann auch die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter nachgewiesen werden.
F6	In der Stadt Lippstadt sind Ansätze für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling vorhanden. Es erfolgen wenig fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, zu Abbruchquoten bzw. trägerbezogene Auswertungen.	E6	Durch das Fachcontrolling sollten fallübergreifende Auswertungen durchgeführt werden. Die Ergebnisse des Fach- und Finanzcontrollings sollten miteinander verknüpft werden. In das Controlling sollten auch die Kennzahlen und Maßnahmen aus der KECK-Datenbank, dem IKVS-Vergleich, den Erfahrungen mit dem Trägerverbund und den vielfältigen präventiven Angeboten einfließen.
F7	Die Standards für die Arbeit des KSD des Fachdienstes Jugend und Familie der Stadt Lippstadt sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen schriftlich geregelt. Die Möglichkeiten der Software KDO Jugendwesen schöpft der Fachdienst nicht aus.	E7.1	Der Fachbereich Jugend und Familie sollte zukünftig die Möglichkeiten der Software Jugendwesen ausschöpfen. Insbesondere sollten die Möglichkeiten für individuelle Prozessgestaltungen, Schnittstellenverwaltung, Auswertmöglichkeiten etc. ausgeschöpft werden. Perspektivisch sollte die Bearbeitung nicht mehr in Papierform, sondern als E-Akte erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Auch nach Beendigung der Corona-Krise sollte die Stadt Lippstadt über eine zeitgemäße Ausstattung des Fachbereiches und insbesondere des KSD nachdenken. Diensthandys, Tablets und eine Diktiersoftware sollten zum Standard gehören. Die Regelungen zum Homeoffice sollten verstetigt werden.
		E7.3	Die Auswirkungen der Novellierung des SGB VIII bezüglich des verbesserten Kinder- und Jugendschutzes sollten bezüglich des Personals (Quantität und Qualität), der Organisation (Veränderung von Prozessen und Verfahrensregelungen, Schaffung und Stärkung von Netzwerken) im Blick behalten und geprüft werden.
F8	Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und Ablaufpläne gibt es für diese Prüfung nicht.	E8	Zu den Kernprozessen der WiJu sollte der Fachdienst Jugend und Familie Ablaufpläne erstellen und Verfahrensstandards festlegen.
F9	Es finden stichprobenhafte prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachdienstleitung statt. Die Möglichkeiten von technischen Plausibilitätsprüfungen und Meldungen im Jugendhilfe-System werden nicht genutzt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.	E9.1	Im Fachdienst Jugend und Familie sollten stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen eingeführt werden. Alle prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.
		E10.1	Die Stadt Lippstadt sollte die Maßnahmen zur Mitarbeiterbindung weiter fortschreiben und festigen. Dazu gehört auch eine angemessene Ausstattung im Home-Office.
		E10.2	Die Stadt Lippstadt sollte die Personalbemessung im KSD regelmäßig fortschreiben und überprüfen.
F11	Die WiJu der Stadt Lippstadt ist auskömmlich ausgestattet. Sie liegt unter dem Richtwert der gpaNRW.	E11	Die Stadt Lippstadt sollte den Personaleinsatz der WiJu sollte regelmäßig überprüfen. Die Verfahrensstandards sollten in das Prozesshandbuch des Fachbereichs aufgenommen werden.
F12	Die Stadt Lippstadt erreicht einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Gesamthilfen der HzE. Dieser wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus. Die Prozesse und Verfahren zur Steuerung der Hilfe sollte der Fachdienst Jugend beibehalten und festigen.	E12	Die Stadt Lippstadt sollte ihre Strategie bei der Bewilligung der Hilfen beibehalten, um den hohen Anteil an ambulanten Hilfen zu erhalten.
F13	Die Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege sind vergleichsweise hoch. Immer mehr Kinder in Lippstadt benötigen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen.	E13.1	Zusammen mit dem freien Träger sollte versucht werden, die Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter zu intensivieren.
		E13.2	Die Stadt Lippstadt sollte das „gelebte“ Rückführungskonzept verschriftlichen.

Feststellung		Empfehlung	
F14	Die Stadt Lippstadt hat für die Hilfen für junge Volljährige Verfahrensstandards beschrieben. Die Verselbständigung hat in diesen einen hohen Stellenwert. Der Anteil der Hilfen für junge Volljährige an den Gesamthilfen liegt über dem dritten Viertelwert.	E14	Die Hilfestellung der Hilfen für junge Volljährige sollte verstärkt in den Blick genommen werden, um die Ursachen für den hohen Anteil an den Gesamthilfen zu ermitteln. Dazu sollte eine Fallrevison bei den Hilfen für junge Volljährige vorgenommen werden.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Lippstadt hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren nach eigenen Angaben überwiegend ein. Die Dokumentation dazu sowie zu Ermessensentscheidungen ist noch verbesserungsfähig. Lippstadt nutzt nicht alle Möglichkeiten der Gebührenerhebung bei den Nachforderungen. Inwieweit die erhobenen Gebühren den tatsächlichen Aufwand decken, ermittelt die Stadt nicht.	E1.1	Die Stadt Lippstadt sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristwahrung zu überwachen und zu steuern.
		E1.2	Damit Erfahrungswissen nicht verloren geht und die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle sichergestellt ist, sollten die bei Ermessensentscheidungen einzubeziehenden objektiven Kriterien oder einzuhaltende Absprachen dokumentiert und gesammelt werden.
		E1.3	Die Stadt Lippstadt sollte die Möglichkeiten, die sie zur Gebührenerhebung nach den rechtlichen Vorschriften hat, ausschöpfen.
		E1.4	Die Stadt Lippstadt sollte einen Aufwandsdeckungsgrad bilden und jährlich fortschreiben. So kann sie ermitteln, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird.
F2	Die Stadt Lippstadt bearbeitet den Prozess der Baugenehmigung nur in Teilen digital, da eingehende Bauanträge nicht eingescannt werden. Durch die teilweise doppelte Aktenführung entstehen Medienbrüche. Die Geschäftsprozesse sind standardisiert und erfolgen in festgelegten Verantwortungsbereichen.	E2.1	Mit fortschreitender Digitalisierung und Nutzung der Fachsoftware sollte die Stadt perspektivisch den Ablauf in der Fachsoftware hinterlegen und die Bearbeitung unterstützen
		E2.2	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte in der Bauaufsicht Lippstadts angestrebt werden. Damit würden auch die Anforderungen des OZG umgesetzt. Um die Bearbeitungsdauer zu optimieren, ist eine medienbruchfreie Bearbeitung ebenfalls von Vorteil.
F3	Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist in Lippstadt klar gegliedert. Es bieten sich zeitliche Optimierungsmöglichkeiten zum Beispiel bei dem Prozess des Nachreichens von Unterlagen mit der dazugehörigen Frist.	E3.1	Die Stadt Lippstadt sollte ihre Praxis überdenken, aktiv an die Fristverstreichung zu erinnern, um den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens effektiver zu gestalten.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt Lippstadt sollte die Voraussetzungen schaffen, alle bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen elektronisch einzuholen.
F4	Eine weitere Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist in Lippstadt noch erforderlich. Durch die zeitlichen Vorgaben des OZG ist Handlungsbedarf gegeben.	E4	Die Stadt Lippstadt sollte ein Konzept erarbeiten, mit welchen Meilensteinen sie die vollständige elektronische Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens umsetzen wird. Zeitlich sind ihr durch das OZG Grenzen bereits vorgegeben.
F5	In der Stadt Lippstadt gibt es mehr Anträge in Bezug zu den Stellenanteilen als in den meisten anderen Kommunen. Zu diesen Anträgen zählt auch der große Anteil an Freistellungsverfahren.	E5.1	Die Stadt Lippstadt sollte die unerledigten Bauanträge zukünftig zum 01. Januar eines jeden Jahres ermitteln, um die Personalbelastung analysieren zu können. Bei einem Ansteigen der Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte sie gegensteuern, um die Beschäftigten nicht zu überlasten.
		E5.2	Die Stadt Lippstadt sollte prüfen, ob sie die Vertretungsregelung dauerhaft verbessern kann, um das eingesetzte Personal vor Überlastungen zu schützen.
F6	Die Bauaufsicht Lippstadts bietet den Bauinteressenten vielfältige Informationen an. Kenntnisse über die Anzahl der Ablehnungen und Rücknahmen hat Lippstadt nicht, so dass sich kein Rückschluss auf die Qualität des Angebotes herleiten lässt.	E6	Die Stadt Lippstadt sollte den Anteil der zurückgenommenen Bauanträge und der Ablehnungen erfassen und die Entwicklung beobachten. So kann die Steuerung durch Rückschlüsse auf den Beratungserfolg unterstützt werden.
F7	Die Stadt Lippstadt kann keine Angaben zur durchschnittlichen Dauer der Genehmigungsverfahren machen. Ihr fehlen damit Kenntnisse zur optimalen Steuerung der Arbeitsprozesse und sie kann der Berichtspflicht gemäß der BauO NRW nicht nachkommen.	E7	Die Stadt Lippstadt sollte die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten der verschiedenen Genehmigungsverfahren erfassen und auswerten, damit sie den Erfolg von Veränderungen in den Arbeitsprozessen messen und zur Steuerung nutzen kann sowie über eine Basis für die Berichtspflicht nach § 91 der BauO NRW verfügt.
F8	Kennzahlen nutzt die Bauaufsicht Lippstadt zur internen Steuerung der Abteilung nicht.	E8	Die Stadt Lippstadt sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung über Kennzahlen überprüfen. Dazu sollte Sie zumindest die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.
Verkehrsflächen			
F1	Grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen liegen in Lippstadt vor. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenenerhaltung bedarf es jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten.	E1.1	Die Stadt Lippstadt sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagebestandteile innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.
		E1.2	Die Stadt Lippstadt sollte die Finanzdaten so differenzieren, dass sie die Daten getrennt nach den – zumindest wesentlichen - Anlagebestandteilen darstellen kann. Insbesondere die Beleuchtungsanlagen, die Brücken wie auch das Straßenbegleitgrün sollte die Stadt differenziert erfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Lippstadt nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen erhalten sind. Mit zusätzlichen Daten kann die Stadt die Datenbank verstärkt für die nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen.	E2	Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung noch besser nutzen zu können, sollte die Stadt Lippstadt sukzessive weitere Informationen einpflegen. Hierzu zählen insbesondere die Aufbaudaten und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.
F3	Die Stadt Lippstadt führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Somit fehlen ihr notwendige differenzierte Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der Erhaltung.	E3	Die Stadt Lippstadt sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, die den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbildet. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungssteuerung.
F4	Die Stadt Lippstadt hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.	E4.1	Die Stadt Lippstadt sollte eine Gesamtstrategie zur Erhaltung ihrer Verkehrsflächen mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln. Diese sollten die Leitziele konkretisieren und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.
		E4.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.
F5	Die Stadt Lippstadt kann das Aufbruchmanagement in einzelnen Prozessschritten noch optimieren. Insbesondere mit einer weiteren Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.	E5.1	Die Stadt Lippstadt sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.
		E5.2	Die Stadt Lippstadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen. Zukünftig könnten auch diese Prozessschritte digital über die Straßendatenbank abgewickelt und erleichtert werden.
		E5.3	Die Stadt Lippstadt sollte die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Wird der Prozess zukünftig digital in der Straßendatenbank geführt, können die Informationen und Dokumentationen direkt dort integriert werden. So können z.B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.4	Die Stadt Lippstadt sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Verkehrssicherheitskontrollen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.
		E5.5	Für den Außendienst der Verkehrsflächenerhaltung sollte die Stadt Lippstadt mobile Endgeräte einsetzen.
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung funktionieren in Lippstadt gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und -bewertung mit der Inventur sollte sie optimieren.	E6	Die Stadt sollte die noch ausstehende Bewertung aus der aktuellen Befahrung des Verkehrsflächennetzes für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.
F7	Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,71 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 55 Prozent ab. Damit ist es der Stadt Lippstadt jedoch bislang gelungen den Zustand ihrer Verkehrsflächen - insbesondere der Straßen - auf einem guten Niveau zu halten.	E7.1	Aufgrund der Bedeutung der Wirtschaftswege in Lippstadt sollten die Aufwendungen getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen erfasst werden. Dies ermöglicht differenzierte Analysen zu den eingesetzten Ressourcen und dem erforderlichen Finanzbedarf.
		E7.2	Die Stadt Lippstadt sollte auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

2. Finanzen

2.1 Managementübersicht

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

2.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die **Stadt Lippstadt** ist es von 2015 bis 2020 gelungen, ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Die Ausgleichsrücklage konnte von 2015 bis 2019 kontinuierlich erhöht werden. Diese beläuft sich 2020 auf 24 Mio. Euro.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Lippstadt ist sehr gut und konnte sich aufgrund der überwiegend positiven Jahresabschlüsse seit 2015 um knapp fünf Prozent steigern. Die hohen Jahresüberschüsse sind ganz besonders durch die guten Gewerbesteuererträge gekennzeichnet. Die Eigenkapitalquote 2 bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Die Stadt Lippstadt verfügt über hohe liquide Mittel.

Der **Haushaltsplan** 2022 sieht bis 2025 durchweg negative Jahresergebnisse vor. Ursächlich hierfür ist, dass Lippstadt in der Planung zwar die Corona-bedingten Haushaltsbelastung berechnet, aber keine außerordentlichen Erträge angesetzt hat. Bei den Plandaten sind aus Sicht der gpaNRW zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den Versorgungsaufwendungen zu erkennen.

Die einwohnerbezogenen **Schulden** der Stadt Lippstadt sind im interkommunalen Vergleich aller großen kreisangehörigen Kommune die niedrigsten. Geprägt sind sie von den Rückstellungen. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2019 mit 2.072 Euro Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für Lippstadt den zweitniedrigsten Wert. Lippstadt war und ist nahezu schuldenfrei. Die Schuldenlast wird sich durch die Investitionsplanung 2030 perspektivisch stetig verschlechtern.

Beim **Gebäudevermögen** konnte die Stadt in den letzten Jahren insgesamt einen wesentlichen Substanzverlust vermeiden. Bei wichtigen Gebäudepositionen und beim Verkehrsinfrastrukturvermögen ergeben sich jedoch im Rahmen einer rein bilanziellen Betrachtung bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Die Stadt muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen.

2.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Lippstadt gelingt es die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** bereitzustellen. Sie hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Die Feststellung der Jahresabschlüsse erfolgt ab 2018 fristgerecht. Dagegen fehlen bis 2018 die aufzustellenden Gesamtabschlüsse. Detaillierte Controllingberichte informieren den Verwaltungsvorstand und den Rat über die aktuellen Entwicklungen. Dem Rat und der Verwaltung liegen alle wichtigen Information zur Haushaltssteuerung vor und sie können darauf basierend Entscheidungen treffen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die **Wirkung der Haushaltssteuerung** zeigt, dass die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen die gestiegenen Aufwendungen bis 2017 kompensieren können. Allein durch direkt von der Stadt beeinflussbare Erträge und Aufwendungen können weitere Aufwandssteigerungen ab 2018 nicht mehr ausgeglichen werden. Hier zeigt sich, dass vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer maßgeblich für die Jahresergebnisse sind. Die gpaNRW empfiehlt, den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung konsequent weiterzuverfolgen.

Die Stadt überträgt konsumtive und investive **Ermächtigungen** ins Folgejahr. Die Übertragungen im konsumtiven Bereich sind im überschaubaren Rahmen. Ermächtigungen für investive Auszahlungen erhöhen den Haushaltsansatz um durchschnittlich 74 Prozent. Diese nimmt Lippstadt lediglich 2017 in Anspruch, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend geplant sind. Die gpaNRW sieht das kritisch. Lippstadt sollte in Zukunft mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die auch wirklich umgesetzt werden können. Der Rat der Stadt Lippstadt hat mit Wirkung vom 21. November 2013 die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen verbindlich festgelegt.

Das **Fördermittelmanagement** ist in Lippstadt dezentral organisiert. Da die meisten Förderprojekte in der Bauverwaltung anfallen, ist hier bereits eine entsprechend Stelle implementiert. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen hat die Stadt Lippstadt nur in vereinfachter Form. Bei der Verwaltung von Fördermitteln hat die Stadt jedoch noch Optimierungsbedarf. Strategische Vorgaben und Ziele hat Lippstadt nicht formuliert. Auch fehlt es an einer zentralen Erfassung. Eine zentrale Datei oder Datenbank ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte. Dies sollte die Stadt aus Sicht der gpaNRW nachholen.

2.2 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 dem Instrument der 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.

2.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen 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 haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgedeckt, zum Beispiel durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung

der Corona-bedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit Corona-bedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der **Stadt Lippstadt** ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Lippstadt 2015 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht			HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2014, deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit 2015.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Zum Ende der Prüfung liegt der Jahresabschluss 2020 vor. Dieser Jahresabschluss wird für die interkommunalen Vergleiche in diesem Bericht verwendet.

Trotz der rechtlichen Verpflichtung nach § 116 GO NRW hat die Stadt Lippstadt lediglich den Gesamtabschluss 2009 aufgestellt (siehe Kapitel 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation).

2.3.1 Haushaltsstatus

- Der Stadt Lippstadt ist es in allen geprüften Jahren gelungen einen ausgeglichenen oder fiktiv ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten unterliegt die Haushaltswirtschaft zu keiner Zeit.

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 Lippstadt 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt	X	X		X	X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt*			X			X	X	X

Das 2010 von der Stadt aufgestellte freiwillige Haushaltssicherungsprogramm mit ca. 150 Einzelmaßnahmen wurde letztmalig mit dem Haushaltsplan 2017 gesondert dargestellt und ist mittlerweile integrierter Bestandteil des Haushaltsplanes.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lippstadt in Mio. 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	8,23	2,64	-4,67	5,59	13,16	-1,21
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	8,23	10,87	6,20	11,79	24,95	23,74
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	238	234	234	234	234	234
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	8,23	2,64	-4,67	5,59	13,16	-1,21
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-1,90	-3,91	0,07	0,06	0,04	-0,23
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0	0	0	0	0,09	-0,12
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,01	0,01	0,02	-0,2	-0,04	0,23
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	Keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis		1,9	pos. Ergebnis		0,5

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss des Jahresergebnisses vorweg. Die Verwendung des Jahresergebnisses wird von den Kommunen erst im Folgejahr beschlossen und entsprechend mit den Rücklagen verrechnet.

Die Veränderung der allgemeinen Rücklagen durch das Jahresergebnis beruhen auf:

- 2016 auf der Verrechnung von Erträgen und Aufwendungen aus dem Abgang von Anlagevermögen sowie der Aktivierung von nacherfassten Grünflächen,
- 2017 auf der Verrechnung von Erträgen und Aufwendungen aus dem Abgang von Anlagevermögen sowie nachträglichen Umsatzsteuerzahlungen an das Finanzamt für Zeiträume vor dem Jahr 2020.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lippstadt in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-9,25	-12,56	-11,21	-9,95	-11,43
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	14,49	1,93	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	234	234	225	215	203
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-9,25	-12,56	-1,93	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0	0	-9,28	-9,95	-11,43
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung		4,6	4,6	5,2
Fehlbetragsquote in Prozent	3,6	5,3	5,1	4,56	5,2

Von 2021 bis 2025 plant die Stadt Lippstadt insgesamt Defizite von 54,4 Mio. Euro. Nachdem die Ausgleichsrücklage in 2023 aufgebraucht sein wird, verringert sich die allgemeine Rücklage bis 2025 um 0,6 Mio. Euro.

Nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW muss eine Kommune ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen, wenn sie in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren plant, die allgemeine Rücklage aus der Schlussbilanz des Vorjahres um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern. Die Stadt Lippstadt unterschreitet diese Grenze geringfügig. Abzuwarten bleibt allerdings, wie sich das Defizit aufgrund der Corona-Pandemie schlussendlich auswirken werden. Die Stadt Lippstadt wendet in ihrer Planung die Regelungen des NKF-CIG¹³ - Buchung der Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag - an.

2.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Lippstadt kann in den geprüften Jahren überwiegend positive Jahresergebnisse erzielen. Hier profitiert Lippstadt, wie eine Vielzahl von Kommunen, von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

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.

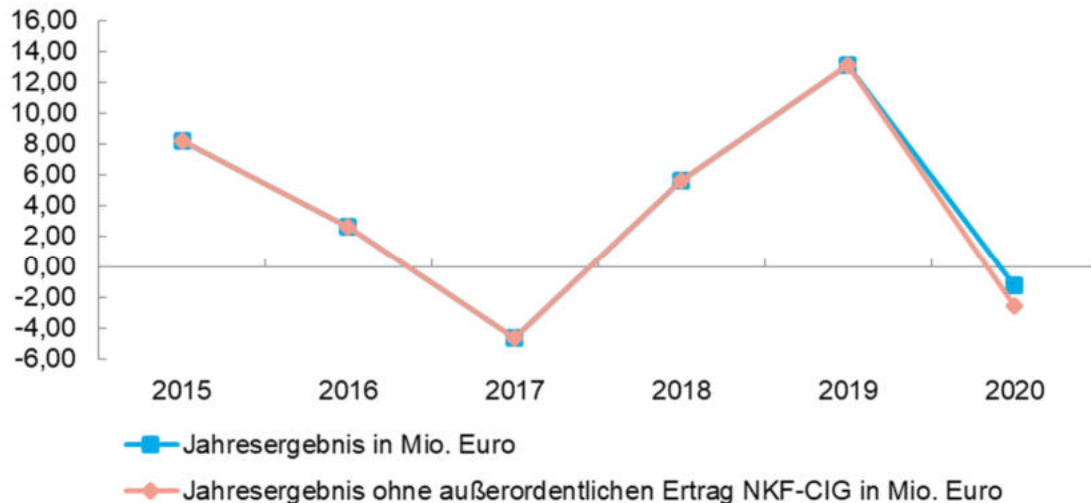
Gesamtabschlüsse hat die Stadt Lippstadt bisher nicht aufgestellt, daher werden lediglich die Jahresergebnisse dargestellt.

Gemäß § 5 Abs. 4 NKF-CIG ist bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2020 die Summe der ermittelten Haushaltsbelastung infolge der Corona-Pandemie als außerordentlicher Ertrag in die Ergebnisrechnung einzustellen und bilanziell gem. § 6 gesondert zu aktivieren. Die Stadt Lippstadt hat die außerordentlichen Erträge im Jahresabschluss aktiviert. Nach Aussage der

¹³ Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

Stadt sind die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie in der Ergebnisrechnung zwar enthalten aber nicht einzeln dargestellt. Lippstadt sieht eine genaue und ursächliche Isolierung für nicht gegeben.

Jahresergebnisse Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2020



Einen maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf der Jahresergebnisse hat in Lippstadt die Entwicklung der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung beträgt die durchschnittliche Gewerbesteuer der Jahre 2015 bis 2019 rund 45,7 Mio. Euro. Insbesondere die Jahre 2017 und 2018 sind mit 47 bzw. 54 Mio. Euro deutlich höher als die restlichen Jahre mit rund 42 Mio. Euro. Die Stadt kann in diesen Jahren deutlich mehr Gewerbesteuererträge erzielen als im Jahr 2020 mit nur 31 Mio. Euro. Aufgrund des bereits beschriebenen Verlaufs der Gewerbesteuererträge profitiert die Stadt nach der Berechnungsmethodik des § 2 des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes¹⁴. Sie hat in 2020 einmalig einen Gewerbesteuerausgleich von 13 Mio. Euro erhalten. Gewerbesteuererträge und Gewerbesteuerausgleich ergeben in der Summe 44 Mio. Euro. Damit werden die Pandemie-bedingten Ausfälle mehr als kompensiert. Die Stadt Lippstadt beziffert die verbleibenden finanziellen Belastungen für 2020 mit 1,3 Mio. Euro, für die sie in entsprechender Höhe außerordentliche Erträge gemäß dem NKF-CIG bucht.

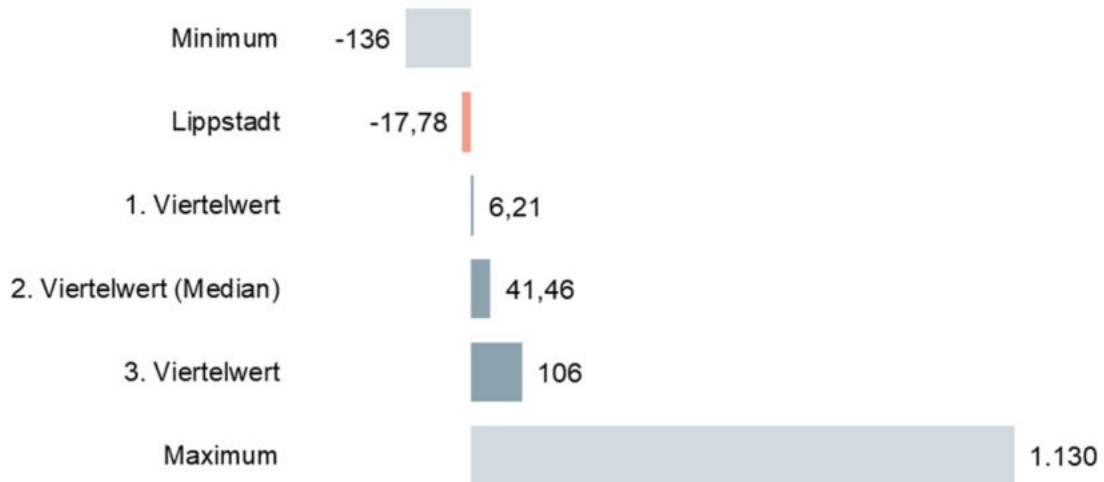
Die vergleichsweise hohen Gewerbesteuererträge im Referenzzeitraum (01. Juli 2018 bis 30. Juni 2019) führten wiederum zu niedrigeren Schlüsselzuweisungen und dem insgesamt schlechteren Jahresergebnis 2020. So waren die Schlüsselzuweisungen 2020 mit 15,2 Mio. Euro rund 2,7 Mio. Euro niedriger als die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der übrigen Jahre. Die Differenz 2019 zu 2020 beläuft sich sogar auf 5,3 Mio. Euro. Die restlichen Jahre sind geprägt durch:

- 2016 um 2,4 Mio. höhere Versorgungsaufwendungen und 6,6 Mio. Euro höhere Sach- und Dienstaufwendungen,

¹⁴ Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuererminderungen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 1. Dezember 2020

- 2017 Transferaufwendungen im Vergleich zu 2016 um 15 Mio. Euro gestiegen, davon neun Mio. Aufwendungen für Abschlüsse aus Derivate-Geschäften,
- 2018 Gewerbesteuersteuernachzahlungen (sieben Mio. Euro mehr als 2017).

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Die schwankenden Jahresergebnisse spiegeln sich auch im interkommunalen Vergleich wider. So erzielt Lippstadt 2019 bessere Jahresergebnisse als 75 Prozent der Vergleichskommunen. 2018 positioniert sich die Stadt dagegen knapp unterhalb des Median, 2016 knapp darüber.

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2015 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuer ausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben.

Bei den Sondereffekten handelt es sich um:

- Aufwendungen für Pensions- und Urlaubsrückstellung,
- Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger,
- außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG und analog weitere pandemiebedingte Aufwendungen.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ in Mio. Euro 2020

Lippstadt	
Jahresergebnis	-1,21
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Gewerbesteuerausgleich (COVID 19)	-61,67
Bereinigungen Sondereffekte	0,97
= bereinigtes Jahresergebnis	-61,90
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	59,88
= strukturelles Ergebnis	-2,02

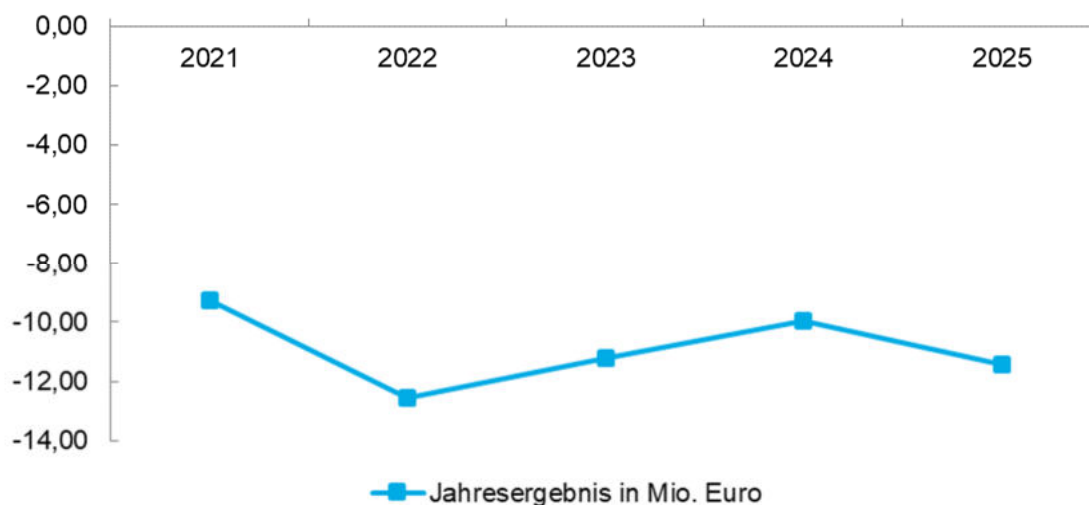
Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ spiegelt die strukturelle Haushaltssituation wieder.

2.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Lippstadt geht von durchweg defizitären Jahresergebnissen aus. Lippstadt plant vorwiegend risikobewusst. Ein Ansatz von außerordentlichen Erträge laut NKF-CIG erfolgt nicht. Neben allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW in den Planungen der Stadt ein zusätzliches Risiko bei den Versorgungsaufwendungen.

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 Lippstadt in Mio. Euro 2021 bis 2025



Die **Stadt Lippstadt** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 ein Defizit von 11,4 Mio. Euro.

Lippstadt hat bei der Aufstellung der Haushaltssatzung 2022 die Haushaltsbelastungen durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen infolge der Corona-Pandemie prognostiziert. Allerdings hat die Stadt auf den Ansatz von außerordentlichen Erträgen im Erfolgsplan verzichtet.

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 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	31,18 (43,30)	40,00	8,82 (-3,30)	5,1 (-1,6)
Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer	42,41 (39,14)	51,00	8,56 (11,83)	3,7 (5,4)
Schlüsselzuweisungen	15,19 (16,22)	23,90	8,71	9,5 (8,1)
Zuweisung nach Gewerbesteuerausgleichsgesetz	13,04 (2,61)	0,00	-13,04 (-2,61)	-100
Übrige Erträge	84,53	89,35	4,82	1,1
Aufwendungen				

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Personalaufwendungen	48,24	52,47	4,24	1,7
Versorgungsaufwendungen	8,16	6,27	-1,90	-5,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	21,21	24,53	3,32	3,0
Steuerbeteiligungen	2,76 (6,11)	3,19	0,43 (-2,92)	3,0 (-12,2)
Allgemeine Kreisumlage	42,24 (39,63)	47,58	5,35 (7,96)	2,4 (3,7)
sonstige Transferaufwendungen	44,90	55,55	10,65	4,3
Übrige Aufwendungen	23,71	26,04	2,29	1,9

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 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.

Erträge

Das **Gewerbesteueraufkommen** unterliegt in Lippstadt den größten Schwankungen. Im Durchschnitt liegt sie bei 43,3 Mio. Euro, bei einer Bandbreite von 31 Mio. Euro bis 54 Mio. Euro. Die Planung wird durch Sondereffekte zusätzlich erschwert. Im Jahr 2021 geht die Planung der Stadt Lippstadt von 40 Mio. Euro aus, tatsächlich werden die Erträge rund 14 Mio. Euro besser ausfallen (2. Finanzbericht vom 17. Mai 2021). Dies ist einer unerwarteten Gewerbesteuerveranlagung geschuldet.

Die Orientierungsdaten des Landes NRW¹⁵ für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen sehen eine jährliche prozentuale Steigerung von durchschnittlich acht Prozent vor.

¹⁵ Orientierungsdaten 2022 – 2025 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen; Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung vom 17.08.2021, AZ. 304-46.05.01-264/21

Die Orientierungsdaten allein können aber lediglich Anhaltspunkte liefern, vielmehr sind die örtlichen Besonderheiten in die Planung einzubeziehen. Ab dem Jahr 2022 plant Lippstadt mit einer Steigerungsrate unterhalb der Orientierungsdaten. Die Gewerbesteuererträge hängen stark von der konjunkturellen Situation ab und schwanken entsprechend. Die Plandaten unterliegen somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Neben den Gewerbesteuern gehört der **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Lippstadt. Fast 23 Prozent der Erträge 2020 entfallen auf die Gemeinschaftssteuern. Im Eckjahresvergleich 2020 bis 2025 geht die Stadt von einer Steigerung von rund neun Mio. Euro aus. Für das Jahr 2021 und 2022 setzt die Stadt Lippstadt in Abhängigkeit der eigenen Steuerkraft die Gemeindeanteile im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GfG)¹⁶ in der jeweiligen Fassung fest. Die Grundlagen der mittelfristigen Planungsansätze bildeten für den Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern die Orientierungsdaten des Landes und die Schlüsselzahl ab 2018 der Stadt Lippstadt.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Die Erträge aus der Einkommens- und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlichen Risiken bei der Planung.

Die Höhe der **Schlüsselzuweisungen** wird von vielen Faktoren bestimmt. So führte die Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2019 zu wesentlich höheren Erträgen. Wesentlichen Einfluss hat zudem die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Diese Entwicklung schlägt sich in der Finanzplanung der Stadt Lippstadt nieder. Für 2021 rechnet Lippstadt mit Schlüsselzuweisungen in Höhe von 16,2 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist die Aufstockung der Schlüsselmasse durch die Landesgesetzgeber aufgrund der Corona-Krise. Ab dem Jahr 2022 plant die Stadt mit steigenden Schlüsselzuweisungen. Hier kommt die negative Entwicklung der Gewerbesteuerzahlungen 2020 zum Tragen. Das Land NRW hat in den letzten Jahren über das GFG den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Es besteht daher zumindest ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Ertragsposition.

Die **Zuweisungen** aufgrund des Gewerbesteuerausgleichsgesetzes in Höhe 13 Mio. Euro hat die Stadt Lippstadt folgerichtig nur im Jahr 2020 angesetzt. Hierbei handelt es sich von Bund und Land bereitgestellte Kompensationsmittel für Gewerbesteuerausfälle in 2020. Damit ist ein allgemeines sowie zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen.

Die **Abrechnung der Einheitslasten** endet 2021. Damit bleiben die bisher überwiegend erhaltenen Erstattungsbeträge aus und erschweren insoweit den Haushaltsausgleich. Die Stadt hat ab 2022 keine Erträge geplant. Auch hier ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu verneinen.

¹⁶ Arbeitskreisrechnung zum GFG 2022, veröffentlicht am 29.07.2021

Aufwendungen

Die Stadt Lippstadt kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von den erwarteten besetzten Stellen des Vorjahres. Anpassungen des Stellenplans wurden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt.

Für das Jahr 2022 plant die Stadt Lippstadt

- im Tarifbereich mit einer Steigerung von 1,8 Prozent ab 01. April 2022,
- bei den Besoldungen mit einer Erhöhung von 1,4 Prozent ab 01. Januar 2022

sowie für die Folgejahre mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,2 Prozent.

Lippstadt rechnet in den Jahren von 2020 bis 2025 mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,7 Prozent. In wie weit die Konsolidierung auch in den nächsten Jahren, gerade im Hinblick auf ständig steigende Anforderungen an die Städte gelingt, bleibt abzuwarten. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW für den Haushalt nicht.

Die **Versorgungsaufwendungen** beinhalten auch die Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen. Die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen sowie die Reduzierungen sind schwer planbar. Dieses zeigen auch teilweise die Resultate aus den Jahresabschlüssen. Sie beinhalten insbesondere die Veränderungen durch Krankheits- und Sterbefälle oder den Wechsel von Beamten in den vorzeitigen Ruhestand und die Auswirkungen auf die Versorgungsaufwendungen. Die Berechnungen sind Grundlage für die zum Teil stark differierenden Planansätze. Die Bewertung erfolgt mit dem durch § 37 KomHVO NRW vorgegebenen Rechnungszins von fünf Prozent auf Basis der Richttafeln von Klaus Heubeck in der jeweils gültigen Fassung. Für die Höhe der Versorgung werden die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblichen Werte gem. BesVersAnpG 2019/2020 NRW¹⁷ berücksichtigt. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der mittelfristigen Planung der Versorgungsaufwendungen, da diese deutlich unter dem Mittelwert der Jahre 2015 bis 2020 liegen.

Im Eckjahresvergleich steigen die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** um durchschnittlich drei Prozent pro Jahr. Die Stadt geht dabei jedoch nicht von einer kontinuierlichen Zunahme aus. Maßgeblich beeinflusst wird diese Entwicklung von steigenden Aufwendungen in 2021. Die Steigerung beträgt hier zehn Prozent. Die Planung sieht hier Mehraufwendungen für die Instandhaltung des Infrastrukturvermögens und der Grundstücke und baulichen Anlagen, sowie Bewirtschaftung von Grundstücken vor. In der weiteren Planung legt die Stadt Lippstadt die Orientierungsdaten zugrunde. Folgt man der Prognose der kommunalen Spitzenverbände, hier werden jährliche Steigerung beim Sachaufwand bis zu drei Prozent erwartet, werden die geplanten Ansätze nicht auskömmlich sein. Da der Haushaltsansatz der Stadt Lippstadt in allen geprüften Jahresergebnissen deutlich unterschritten wird, erkennt die gpaNRW daher bei dieser Aufwandsposition kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

¹⁷ Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für die Jahre 2019 und 2020 vom 5. September 2019

Die Stadt Lippstadt hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Die Gewerbesteuerumlage entwickelt sich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Diese Planung ist nachvollziehbar und ohne allgemeines oder zusätzliches Risiko

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt Lippstadt in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplans 2020/2021 sowie des Nachtragshaushaltes 2021 des Kreises Soest.

Der Haushalt 2020/21 des Kreises Soest sieht für 2021 einen Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage von 36,76 Prozentpunkten vor und kann somit gegenüber 2020 konstant gehalten werden. Im Rahmen der Beratungen zum Nachtrag 2021 wurde schlussendlich beschlossen, dass er um 0,68 Prozent auf nunmehr 36,06 Prozent gesenkt werden soll. Der Kreis Soest geht mittelfristig weiter von steigenden Aufwendungen im Sozialbereich aus. Daraus folgt eine Steigerung der Kreisumlage ab 2023. Darüber hinaus hängt die von auf der Stadt Lippstadt zu zahlende Kreisumlage davon ab, wie sich ihre Finanzkraft im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen entwickelt. Steigt die Finanzkraft der Stadt stärker, steigt auch ihr Anteil an der vom Kreis erhobenen Umlage. Die Stadt Lippstadt hat dem Rechnung getragen und geht von einer Steigerung der Kreisumlage bis 2025 von 5,4 Mio. Euro aus.

Unter den **sonstigen Transferaufwendungen** werden im Wesentlichen soziale Leistungen, wie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sowie Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und die Hilfe für junge Menschen und ihre Familien, abgebildet. Hier kommt es bis 2025 zu deutlichen Aufwandssteigerungen. Diese Aufwendungen werden nur teilweise durch Zuwendungen und Kostenerstattungen ausgeglichen. Für den Anstieg der sonstigen Transferaufwendungen um elf Mio. Euro ist fast ausschließlich die geplante Entwicklung im Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verantwortlich. Bei den Aufwendungen für die Tagesbetreuung von Kindern kommt es bis 2025 zu deutlichen Aufwandssteigerungen. Dies ist begründet durch neu zu schaffende Betreuungsplätze aufgrund der gestiegenen Nachfrage sowie Änderungen durch das Kinderbildungsgesetzes NRW. Aber auch bei Heimerziehung steigen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen die Aufwendungen. Die Stadt hat hier alle ihr bekannten Parameter in der Planung berücksichtigt.

Die Transferaufwendungen – allgemeine Kreisumlage, Steuerbeteiligungen sowie sonstige Transferaufwendungen - bilden mit einem Anteil von rund 47 Prozent den größten Bereich innerhalb der ordentlichen Aufwendungen.

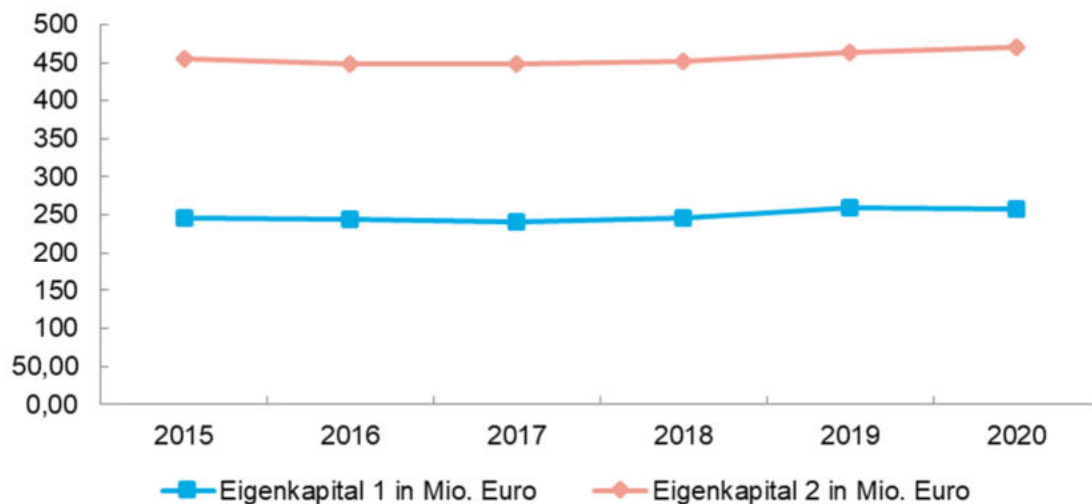
Bei den übrigen Erträgen und Aufwendungen sind keine zusätzlichen Risiken erkennbar. Die übrigen Aufwendungen beinhalten neben den bilanziellen Abschreibungen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Zu den übrigen Erträgen zählen zum Beispiel die aktivierten Eigenleistungen, sonstige ordentliche Erträge und öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte.

2.3.4 Eigenkapital

- Das Eigenkapital der Stadt Lippstadt ist, trotz der Defizite in den Jahren 2017 und 2020, gestiegen. Lippstadt verfügt über eine interkommunal weit überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Trotz der geplanten Defizite bis 2025 in Höhe von 54 Mio. Euro ist Lippstadt von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW 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 Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2020



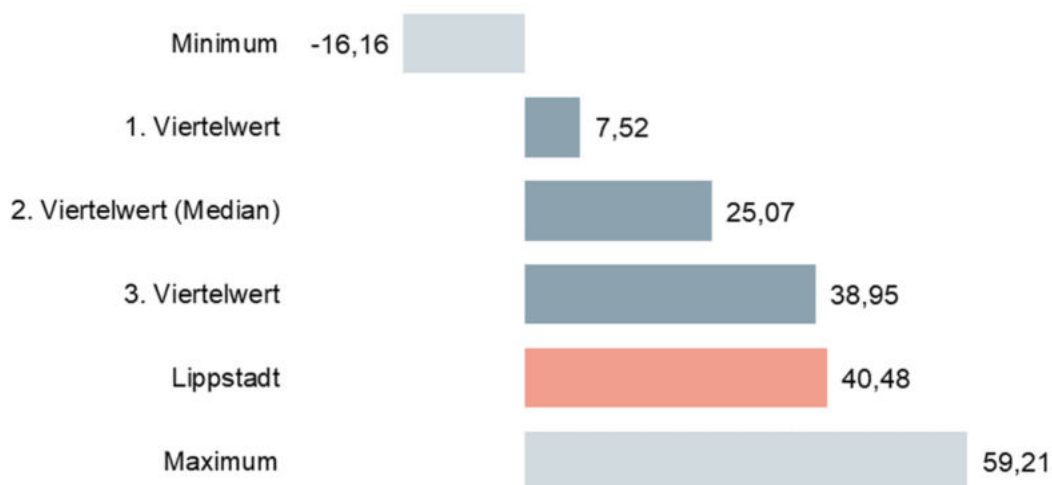
In der Summe haben die Jahresergebnisse der **Stadt Lippstadt** das Eigenkapital seit 2015 um 11,8 Mio. Euro auf nunmehr 258 Mio. Euro anwachsen lassen.

Die aktuelle Planung sieht allerdings bis einschließlich 2025 durchgehend negative Ergebnisse vor. Dies würde das Eigenkapital um 54 Mio. Euro vermindern. Abzuwarten bleibt, ob sich die Planung so realisieren lässt. Sie unterliegen den im Kapitel 1.3.3 (Plan-Ergebnisse) beschriebenen Risiken. Gerade im Hinblick auf die Corona-bedingten Auswirkungen können die Ergebnisse auch wesentlich schlechter ausfallen. Zu beachten ist allerdings, dass die Stadt Lippstadt in ihrer Planung keine außerordentlichen Erträge eingerechnet hat.

Nach den aktuellen Daten wird das Jahr 2021 (4. Finanzbericht vom 13. Dezember 2021) deutlich besser abschneiden als geplant. Aufgrund hoher überplanmäßiger Gewerbesteuererträge wird das Jahresergebnis mit sieben Mio. Euro abschließen, und somit um 16,3 Mio. Euro über dem geplanten Minus von 9,25 Mio. Euro liegen. Gleichzeitig hat die Stadt signalisiert, dass das Defizit von drei Mio. Euro aus dem Jahresabschlussentwurf 2020 schlussendlich deutlich geringer ausfallen wird. Das bedeutet, dass sich das Eigenkapital deutlich weniger verringern wird als ursprünglich geplant.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Die Stadt Lippstadt zählt im gesamten Betrachtungszeitraum zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Das gute Resultat wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner bestätigt.

Eigenkapital je Einwohner Lippstadt 2020

Kennzahl	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
Eigenkapital 1	3.795	-1.599	646	2.278	3.712	5.931
Eigenkapital 2	6.910	296	2.775	4.229	5.187	7.702

Lippstadt gehört durchgängig zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

Interkommunale Vergleiche zur Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene können aufgrund der fehlenden Gesamtabschlüsse nicht vorgenommen werden. Grundsätzlich sind die Resultate maßgeblich vom Kernhaushalt geprägt.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch die Einbeziehung der Sonderposten fällt das Eigenkapital 2 deutlich höher aus als das Eigenkapital 1. 2020 beträgt die Eigenkapitalquote 2 rund 74 Prozent. Im interkommunalen Vergleich hat Lippstadt damit die höchste Eigenkapitalquote 2.

2.3.5 Schulden und Vermögen

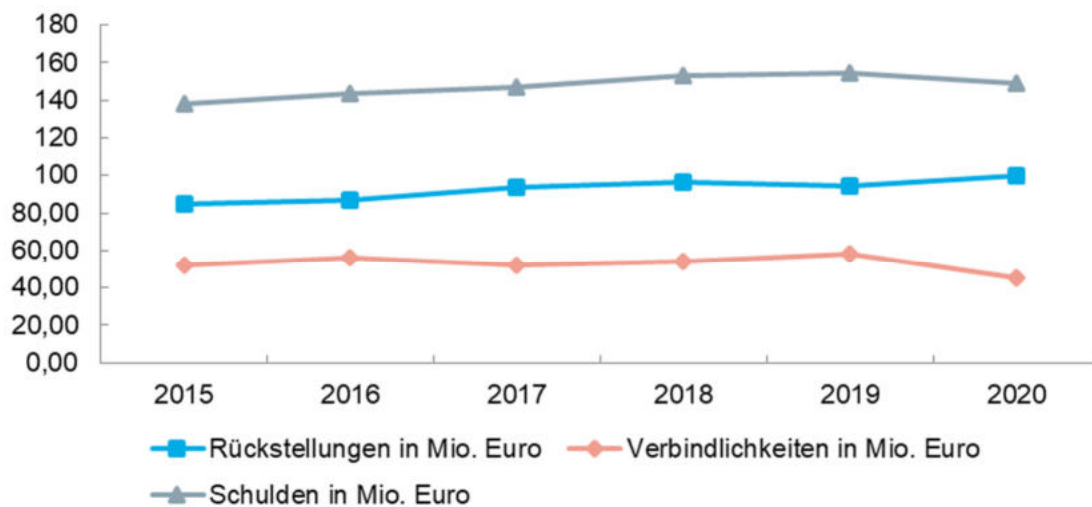
- Die Stadt Lippstadt hat im gesamten Vergleichszeitraum eine interkommunal weit unterdurchschnittliche Verschuldung. Den Reinvestitionsbedarf in die Vermögensstruktur hat die Stadt entsprechend eingeplant.
- Die Stadt Lippstadt verfügt über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft, um die ordentlichen Tilgungen von Krediten zu finanzieren. Aufgrund der guten Finanzausstattung der Stadt, sind die geplanten Investitionen nur zu einem geringen Teil über Kredite zu finanzieren.

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 Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

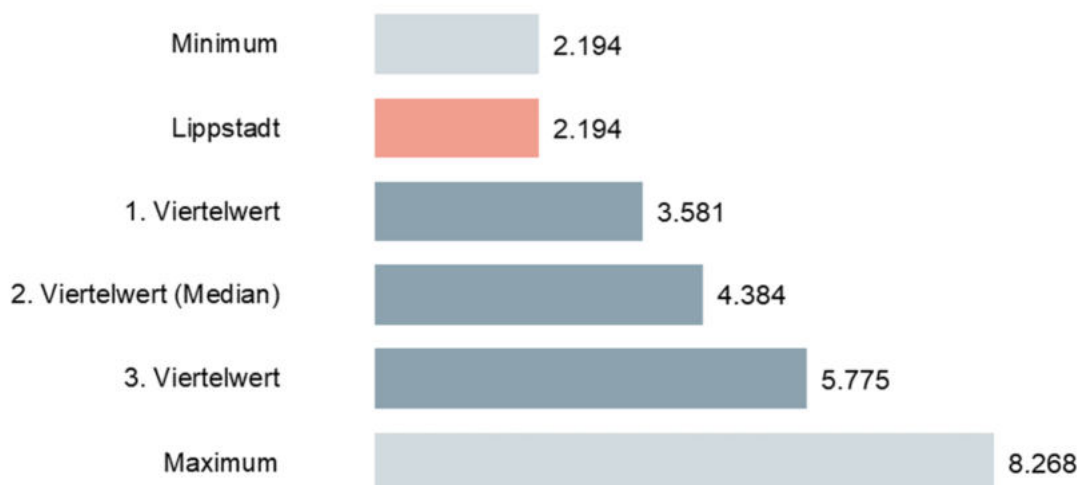
Da die **Stadt Lippstadt** über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, stellen wir lediglich die Schulden des Kernhaushalts dar.

Schulden Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2020



Die Schulden der **Stadt Lippstadt** sind seit 2015 um elf Mio. Euro auf 149 Mio. Euro, das sind knapp 8,1 Prozent, gestiegen. Maßgeblich für die Zunahme der Schulden sind die Rückstellungen mit einer Steigerung von 158 Mio. Euro (vgl. 1.3.5.2 Rückstellungen). Erfreulich ist, dass sich die Investitionskredite nach Jahren des Anstiegs, im Jahr 2020 deutlich unter dem Niveau des Jahres 2015 befinden. In 2020 kann die Stadt Lippstadt Kredite in Höhe von acht Mio. Euro abbauen.

Schulden je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen.

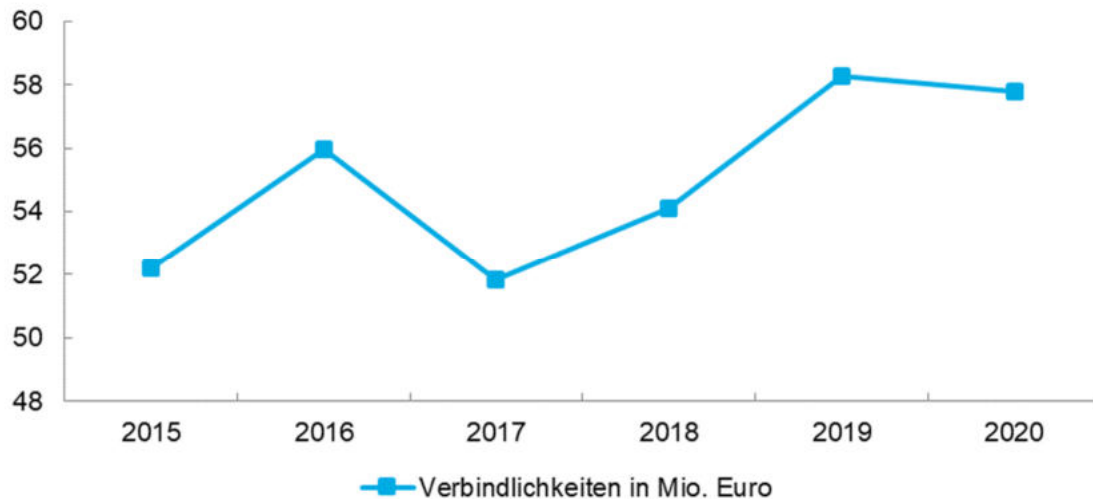


Im interkommunalen Vergleich hat der Kernhaushalt der Stadt Lippstadt in allen Jahren die geringste Verschuldung der geprüften Kommunen. Diese resultiert aus dem weit unterdurchschnittlichen Niveau sowohl der Verbindlichkeiten als auch der Rückstellungen.

Aufgrund fehlender Gesamtabschlüsse kann der interkommunale Vergleich der Gesamtschulden hier nicht erfolgen.

2.3.5.1 Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2020



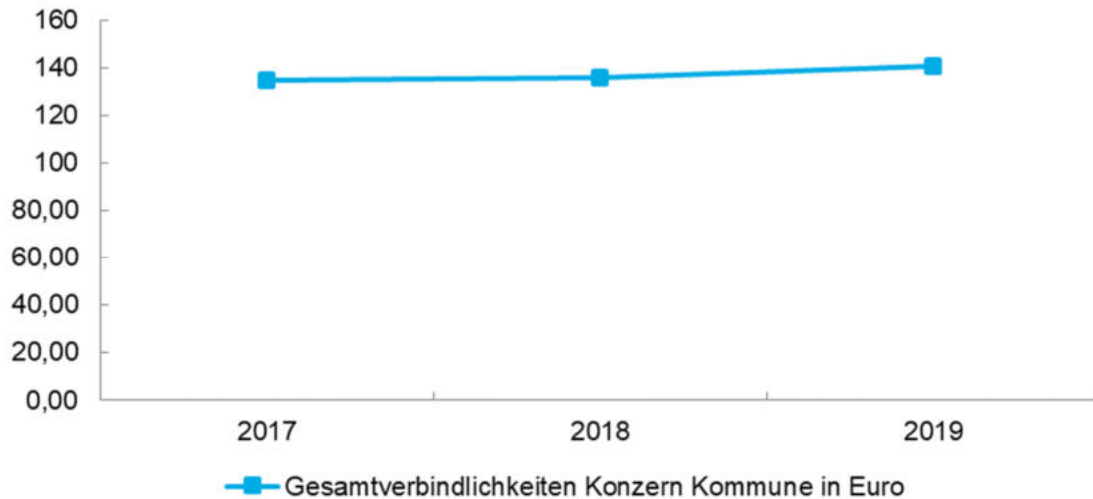
Zum Jahresanfang 2015 betragen die Verbindlichkeiten 52 Mio. Euro. Die deutliche Zunahme auf 56 Mio. Euro in 2016 beruht auf gestiegene Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung (2,4 Mio. Euro) und erhaltenen Anzahlungen (2,5 Mio. Euro). Die erhaltenen Anzahlungen und die Verbindlichkeiten für Investitionen sind auch hauptursächlich für die weiteren Schwankungen. War die Höhe der erhaltenen Anzahlungen 2017 noch bei 9,8 Mio. Euro, so ist der Stand 2020 mit 12,4 Mio. Euro deutlich angestiegen. In den erhaltenen Anzahlungen sind im Wesentlichen Anzahlungen auf Erschließungsbeiträge und auf Landeszuschüsse bilanziert. Die Investitionskredite können dagegen im selben Zeitraum um knapp sieben Mio. Euro gesenkt werden. Erfreulicherweise benötigt Lippstadt zu keiner Zeit Kredite zur Liquiditätssicherung, was sie nicht zuletzt der guten Eigenkapitalausstattung zu verdanken hat.

Da der **Stadt Lippstadt**, entgegen der gesetzlichen Regelung, noch kein Gesamtabschluss vorliegt, hat die gpaNRW für die Jahre 2017 bis 2019 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der 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 vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Ausführliche Erläuterungen zu den Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Lippstadt und deren finanziellen Auswirkungen auf den Kernhaushalt findet sich im Teilbericht „Beteiligungen“. In 2020 gibt es bei der Stadt Lippstadt folgende zu berücksichtigende Mehrheitsbeteiligungen:

- Stadtwerke Lippstadt GmbH,
- Stadtentwässerung Lippstadt AöR,
- Wirtschaftsförderung Lippstadt GmbH,
- KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH und

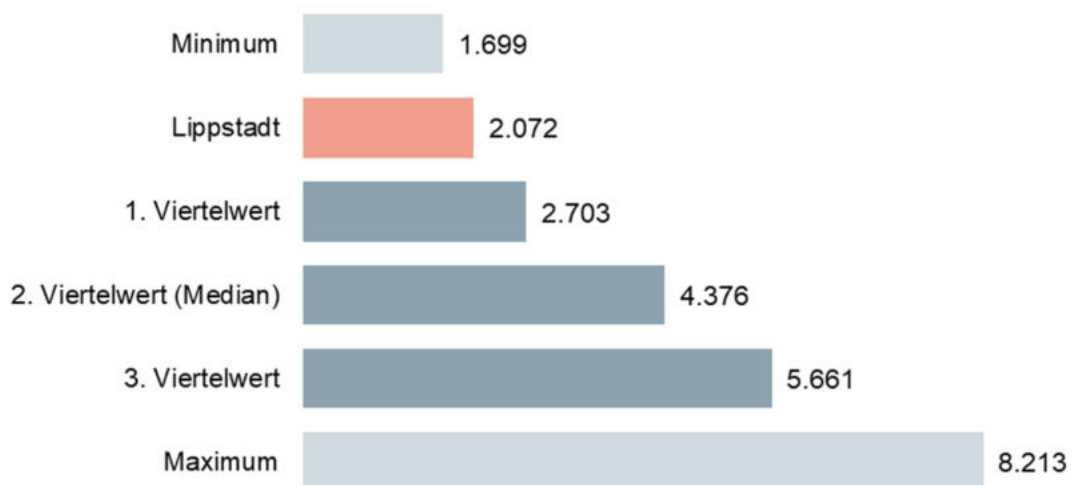
- Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Lippstadt GmbH.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lippstadt in Mio. Euro 2017 bis 2019



Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzern Lippstadt sind im Eckjahresvergleich 2017 bis 2019 kontinuierlich angestiegen. In Summe ergibt das einen Anstieg von 7,5 Mio. Euro. Den größten Anteil an dem Anstieg der Verbindlichkeiten haben die Beteiligungen. Diese sind von 2017 nach 2018 um 3,4 Mio. Euro angewachsen. Hauptsächlich innerhalb der Beteiligungen waren steigende Verbindlichkeiten bei den Stadtwerken Lippstadt (zwei Mio. Euro) und der Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Lippstadt (3,7 Mio. Euro) bei gleichzeitiger Reduzierung der Verbindlichkeiten bei der Stadtentwässerung Lippstadt (1,7 Mio. Euro). 2018 bis 2019 haben sich die Verbindlichkeiten bei den Beteiligungen unwesentlich geändert, gleichzeitig führen aber die erhaltenen Anzahlungen im Kernhaushalt zu einer weiteren Erhöhung der Gesamtverbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



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



Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner von Lippstadt sind im Eckjahresvergleich 2017 bis 2019 von 1.991 Euro kontinuierlich auf nunmehr 2.072 Euro gestiegen. Seit 2017 weist die Stadt Lippstadt Gesamtverbindlichkeiten unterhalb des 1. Viertelwertes auf.

2.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Lippstadt in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2,32	-5,81	-6,08	-4,64	-6,29
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-16,94	-3,05	-25,65	-25,71	-14,86
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-19,26	-8,86	-31,73	-30,35	-21,15
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	12,32	7,25	26,66	22,31	12,99
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6,94	-1,61	-5,07	-8,04	-8,16

Die **Stadt Lippstadt** plant ab 2021 mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser kann aber noch schlechter ausfallen, da sich durch Corona die Rahmenbedingungen deutlich verschlechtert haben. Somit kann Lippstadt die geplanten Tilgungen von Krediten in Höhe von 19,5 Mio. daraus nicht finanzieren. Die Tilgungslücke wird zu Lasten des Eigenkapitals gehen oder zu Krediten zur Liquiditätssicherung führen.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Stadt Lippstadt ist durchgängig negativ. Das bedeutet, dass der investive Mittelzufluß aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen niedriger ist als die investiven Auszahlungen. Von 2021 bis 2025 ergibt das in Summe 86 Mio. Euro. Das ist der nicht refinanzierte Anteil der Investitionen, der zu steigenden Kreditaufnahmen führt.

Die Stadt Lippstadt plant in den folgenden Jahren mehrere große Projekte:

- Errichtung Stadthaus incl. Stellplatzanlage,
- Sanierungen diverser Kindertagesstätten,
- Feuerwehrgerätehäuser,
- Erneuerungen der Schulhöfe Grundschulen,
- Teilsanierung Otto-Lilienthal-Schule u.v.m.

Zum Teil finanziert die Stadt die Investitionen aus Zuwendungen und Eigenmitteln. Für darüber hinaus gehende Investitionen plant Lippstadt 2021 und 2022 mit Kreditaufnahmen.

2.3.5.3 Rückstellungen

Die Stadt Lippstadt hat insbesondere Rückstellungen für zukünftige Pensionslasten, mit einem Anteil von 93 Prozent an der Gesamtsumme, gebildet. Diese sind seit 2015 um 18 Mio. Euro gestiegen und nicht gegenfinanziert. Sie müssen somit aus dem laufenden Geschäft finanziert werden, was zu einer Belastung der Liquiditätslage führt.

Mit einer Rückstellungsquote¹⁸ von 15,71 Prozent gehört Lippstadt zu den Kommunen im interkommunalen Vergleich mit den geringsten Rückstellungen. Hier ist allerdings zu beachten, dass Lippstadt zu keinem Zeitpunkt Instandhaltungsrückstellungen gebildet hat.

Die sonstigen Rückstellungen betreffen hauptsächlich Rückstellungen im Rahmen der Familienpflege, Heimerziehung sowie für Resturlaub, Gleitzeitguthaben und Altersteilzeit. Diese konnten um drei Mio. Euro auf 6,7 Mio. Euro gesenkt werden.

2.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber Kommunen, die vergleichsweise wenig investiert haben, 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 errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

¹⁸ (Rückstellungen/Gesamtkapital) * 100 Prozent

Anlagenabnutzungsgrade Lippstadt in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle von bis		GND in Jahren	RND in Jahren	AAG in Prozent
Wohnbauten	40	80	80	28	65
Verwaltungsgebäude	40	80	80	20	75
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	76	24	69
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	28	65
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	44	45
Schulsporthallen	40	60	60	29	51
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	36	55
Sporthallen	40	80	60	29	52
Hallenbäder	40	70	70	20	71
Straßen und Wirtschaftswege***	30	60	50	15	69

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG= Anlageabnutzungsgrad

*** Daten aus Teilbericht Verkehrsflächen

Die Stadt Lippstadt hat sich grundsätzlich an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund niedriger Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt die Stadt Lippstadt gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad, mit Ausnahme der Tageseinrichtungen für Kinder, Sporthallen und der Schulen, zeigt einen Handlungsbedarf auf.

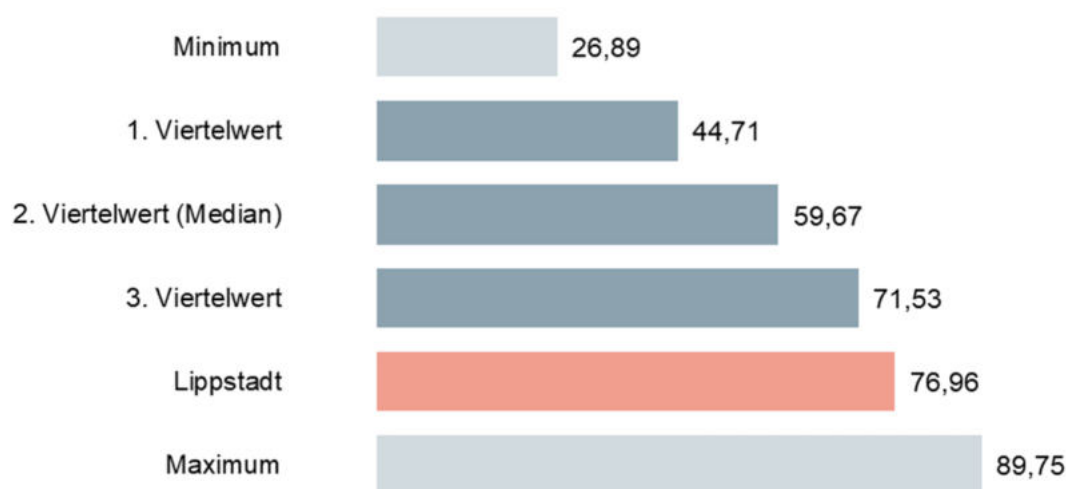
Die Altersstruktur in den Gebäudegruppen ist nach der bilanziellen Betrachtung weitgehend unausgewogen. Bei der Mehrheit der Gebäude ist die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer überschritten. Es gibt einige Gebäude beziehungsweise Gebäudeteile, die bilanziell bereits vollständig abgeschrieben sind. Hierzu zählen einzelne Mehrfamilienhäuser bei den Wohnbauten. Es gibt viele Gebäude und Gebäudeteile mit Restnutzungsdauern von deutlich über 30 Jahren. Diese gilt besonders für den umfangreichen Schulsektor. Lange Restnutzungsdauern bestehen exemplarisch bei den Neu- und Erweiterungsbauten der letzten Jahre. Gerade hier hat die Stadt Lippstadt in den letzten Jahren viel investiert. Der Bilanzwert ist im Eckjahresvergleich 2015 bis 2020 um 20,4 Mio. Euro angestiegen. Auch die restlichen Bilanzwerte sind unauffällig und konnten im Zeitraum 2015 bis 2020 erhöht werden. Dies spricht dafür, dass die Stadt Lippstadt die Abschreibungen wieder investiert hat. Zudem werden unterjährig fortlaufend Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen umgesetzt um die Substanz zu erhalten und zu verbessern. Bei den Maßnahmen nutzt die Stadt die Investitions- und Schulpauschale sowie einzelne Förderprogramme.

Drittfinanzierungsquote Lippstadt 2015 bis 2020

2015	2016	2017	2018	2019	2020
63,79	65,92	70,62	73,38	75,53	76,96

Die Drittfinanzierungsquote¹⁹ ist seit 2015 kontinuierlich gestiegen. Die Drittfinanzierungsquote zeigt, in welcher Höhe das aktuell genutzte Anlagevermögen durch Fördermittel finanziert wird. Hier zeigt sich, dass Lippstadt in erheblichem Umfang Fördermittel abgerufen hat, die dann als Sonderposten passiviert werden und zukünftige Haushalte entlasten. Im interkommunalen Vergleich hat Lippstadt eine höhere Quote als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Drittfinanzierungsquote in Prozent 2020



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 durchschnittliche Investitionsquote beträgt 120 Prozent. 2020 belief sie sich auf 179 Prozent und konnte gegenüber den Vorjahren gesteigert werden.

Die Straßen und Wirtschaftswege haben zwischenzeitlich mit 69 Prozent einen erhöhten Anlagenabnutzungsgrad. Nach der örtlichen Abschreibungstabelle setzt Lippstadt für die Fahrbahnen und Nebenanlagen 50 Jahre GND an. Zwischen 2015 und 2020 reduzierte sich die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen um rund 15,3 Mio. Euro. Aus bilanzieller Sicht ist das bedenklich, allerdings stellt sich der Zustand der Verkehrsflächen (vgl. Teilbericht Verkehrsflächen) deutlich besser dar.

¹⁹Drittfinanzierungsquote = (Erträge aus der Auflösung von Sonderposten x 100) / Bilanzielle Abschreibungen auf Anlagevermögen

Allein 2021 sind Investitionsmaßnahmen von rund 66 Mio. Euro und in den folgenden Jahren weiter Beträge in Millionenhöhe geplant (vgl. 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung). Die Investitionen werden nicht nur die Liquidität, sie werden auch die künftigen Haushalte mit deutlich höheren Abschreibungen belasten.

2.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Stadt Lippstadt** 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.

2.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Lippstadt hält die Fristen zur Aufstellung von Jahresabschlüssen nicht ein, erst ab dem Jahr 2018 erfolgt die Feststellung durch den Rat fristgerecht. Einen Gesamtabchluss hat die Stadt lediglich 2009 aufgestellt. Die Anzeigen von Haushaltssatzungen erfolgt mit geringfügiger Fristüberschreitung.

- Aus Sicht der gpaNRW sind die Verwaltungsspitze und die politischen Gremien, dank eines umfangreichen Controllings, gut informiert.

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 Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung überschreitet die Stadt Lippstadt geringfügig. Diese fällt auf den 01. Dezember vor Beginn des Haushaltsjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzung überwiegend um den 12. Dezember herum und zeigt sie dann grundsätzlich direkt bei der Kommunalaufsicht an. Die Stadt hat die Geneh-

migungen der Haushaltssatzungen überwiegend im Januar des laufenden Haushaltsjahres erhalten. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen.

Die Haushaltssatzung 2020/2021 konnte in der Ratssitzung am 16. Dezember 2019 eingebracht werden. Auf eine Nachtragssatzung oder Fortschreibung des Haushaltsplanes verzichtet die Stadt.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Lippstadt nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Ratssitzungen, in denen die Entwürfe der Jahre 2015 bis 2017 eingebracht wurden, fanden zwei Jahre später statt. Damit konnte die Frist zur Feststellung durch den Rat (§ 96 Abs. 1 GO NRW) nicht gewahrt werden. Dies ändert sich erst mit dem Jahresabschluss 2018. Der vom Bürgermeister am 14. August 2020 bestätigte Jahresabschluss 2019 wurde am 07. September 2020 vom Rat festgestellt. Der Entwurf des Jahresabschlusses 2020 ist, mit Ratsbeschluss vom 21. Juni 2021, an den Rechnungsprüfungsausschuss zur örtlich Prüfung verwiesen worden. Die Feststellung des Jahresabschlusses 2020 erfolgte am 23. Mai 2022.

Die Stadt Lippstadt hat lediglich den Gesamtabchluss 2009 aufgestellt und am 10. Dezember 2014 der Kommunalaufsicht angezeigt. Weitere Gesamtabchlüsse wurden in Abstimmung mit dem Rat und der Rechnungsprüfung nicht aufgestellt. Die Stadt Lippstadt beabsichtigt nicht die fehlenden Gesamtabchlüsse 2010 bis 2018 nachzuholen. Die Stadt benennt dafür unter anderem folgende Gründe:

- Sinnhaftigkeit der nachträglichen Erstellung weit zurückliegender Gesamtabchlüsse muss bezweifelt werden,
- Erstellung eines Gesamtabchlusses verursacht einen hohen Arbeitsaufwand, der mit dem vorhandenen Personal nicht zu schaffen ist,
- aufgrund der Umstellung der Software in den Jahren 2015 und 2016 sind Daten vor 2015 nur sehr schwer zu erhalten.

Ein entsprechendes Schreiben ist der Kommunalaufsicht am 10. Mai 2021 zur Kenntnis zugegangen. Die diesbezügliche Entscheidung bleibt abzuwarten.

Gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW haben die Kommunen in NRW in jedem Haushaltsjahr, erstmals zum 31. Dezember 2010, einen Gesamtabchluss aufzustellen, der die verselbstständigten Aufgabenbereiche mit der Kernverwaltung zusammenfasst. Im Gesetzesentwurf der Landesregierung ist derzeit eine größenabhängige Befreiung vom Gesamtabchluss vorgesehen. Das neu geschaffene Wahlrecht gemäß § 116a, auf die Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses und eines Gesamtlageberichtes zu verzichten, kann erstmals für das Jahr 2019 in Anspruch genommen werden. Für noch nicht aufgestellte bzw. festgestellte Gesamtabchlüsse und Gesamtlageberichte bis einschließlich 2018 kann von der Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht werden. Hier würden die aktuellen Regelungen noch greifen.

Ab 2019 plant die Stadt von der Befreiungsregelung in § 116a GO NRW Gebrauch zu machen und keine Gesamtabchlüsse mehr aufzustellen. Umstritten ist dagegen, ob dies auch für die Gesamtabchlüsse früherer Haushaltsjahre (2018 und früher) gilt. Das Ministerium für Heimat,

Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW hat eine Anwendbarkeit des § 116a GO NRW auf Haushaltsjahre vor 2019 bereits ausdrücklich ausgeschlossen²⁰. Sofern eine Gemeinde von der größenabhängigen Befreiung im Zusammenhang mit der Erstellung eines Gesamtabchlusses Gebrauch macht, ist ein Beteiligungsbericht gemäß § 117 GO NRW zu erstellen. Der Beteiligungsbericht 2019 liegt seit 21. April 2020 vor.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lippstadt muss nach geltender Gesetzeslage zum Zeitpunkt unserer Prüfung Gesamtabchlüsse bis 2018 aufstellen.

Um die Ziele der Haushaltsplanung zu gewährleisten, ist ein unterjähriges Finanzcontrolling notwendig. Vor allem für die Steuerung bei wechselnden Rahmenbedingungen wie in der Corona-Krise sind aktuelle Informationen zur Haushaltsausführung erforderlich.

Der Kämmerer unter Einbindung des Fachbereiches Finanzen und Liegenschaften der Stadt Lippstadt erstellt jeweils vierteljährig einen Finanzbericht und legt diesen den politischen Gremien vor. Vor dem Hintergrund der Corona-bedingten gesetzlichen Anpassungen erfolgt die Information an den Haupt- und Finanzausschuss, gegebenenfalls an den Rat, auch anlassbezogen. Der Finanzbericht enthält in komprimierter Form die Ergebnisse des unterjährigen Controllings einschließlich Prognosen der voraussichtlichen Ergebnisse zum 31. Dezember des Haushaltsjahres. Die Fachbereiche stellen dem zentralen Controlling für ihre jeweiligen Budgets und Haushaltspositionen die benötigten Daten mit Erläuterungen zur Verfügung. Aus Sicht der gpaNRW versetzt dies sowohl die Verwaltungsleitung wie auch die politischen Gremien jederzeit in die Lage über den aktuellen Stand informiert zu sein. Gegensteuerungsmaßnahmen sind, wenn notwendig, jederzeit und zeitnah möglich.

Berichtet wird über:

- Aufwands- und Ertragsarten,
- Investitionsblöcke,
- Entwicklung der Investitions- und Kassenkredite (nur zum Jahresende) und
- Liquiditätsstand.

Nennenswerte Plan-Ist-Abweichungen werden thematisiert, desgleichen etwaige über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen.

Die Stadt Lippstadt vertritt die Ansicht, dass sich die Einrichtung eines regelmäßigen und dauerhaften Controlling-Systems als wirksames Instrument im Rahmen der Risikofrüherkennung etabliert hat.

²⁰ vgl. Anlage 2 zu Schnellbrief Nr. 54 vom 19. Februar 2019 des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

2.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Bis 2017 kann die Stadt Lippstadt die gestiegenen Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Ab 2020 ist die Entwicklung fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Corona-bedingten Verschlechterungen abhängig.

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

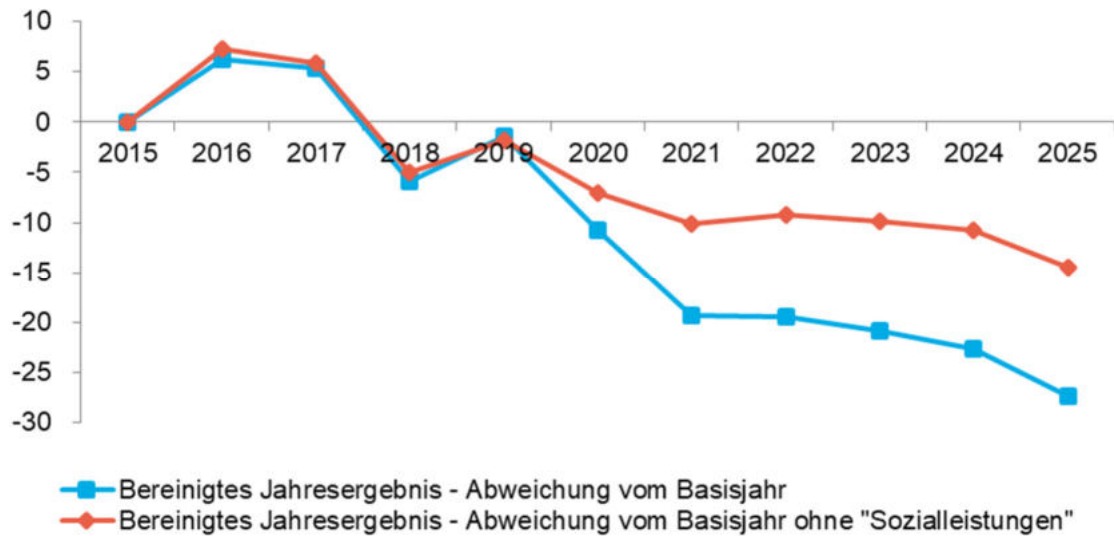
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte²¹.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

²¹ •Aufwendungen für Pensions- und Urlaubsrückstellung, Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger und sonstigen Rückstellungen, Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen und Transferaufwendungen.
Erträge aus der Auflösung diverser Rückstellungen

Bereinigte Jahresergebnisse Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2025



Von 2015 bis 2020 Ist-Werte, ab 2021 Planwerte

Die Stadt Lippstadt beschäftigt sich schon seit 2010 mit dem Thema Haushaltskonsolidierung. Bereits zu diesem Zeitpunkt hat die Stadt ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept aufgestellt und kontinuierlich fortgeschrieben. Seit 2017 wird es nicht mehr gesondert dargestellt, sondern ist im Haushaltsplan implementiert.

Dem Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist zu entnehmen, dass die Stadt Lippstadt Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen kompensiert. Dies unterstreicht, dass die positive Ergebnisentwicklung in Lippstadt nicht nur auf den stark konjunkturabhängigen und deshalb herausgerechneten Positionen beruht. Bis 2017 sind die Erträge stärker gestiegen als die Aufwendungen. Der Stadt Lippstadt ist es hier gelungen auch bei den nicht bereinigten, konjunkturanfälligen Positionen Verbesserungen zu erzielen. Maßgeblich dazu beigetragen haben in den Jahren 2016 und 2017 die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B, Änderung der Beitragssatzung für Kita-Plätze, höhere Erträge aus Benutzungs- und Verwaltungsgebühren, zum anderen aber auch auf geringere Aufwendungen für Instandhaltung der Grundstücke und bauliche Anlagen sowie des Infrastrukturvermögens.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.

Bei der Stadt Lippstadt ist die Haushaltsbelastung durch Sozialleistungen seit dem Jahr 2015 um 13 Mio. Euro auf 37,4 Mio. Euro im Jahr 2025 gestiegen. Ursächlich sind Steigerungen im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, insbesondere in folgenden Bereichen:

- Kindertagesbetreuung,

- ambulanten Hilfen zur Erziehung nach Einzelhilfen in Form von Erziehungsberatung, sozialer Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft, sozialpädagogischer Familienhilfe und der Erziehung in der Tagesgruppe,
- Familienpflege und Heimerziehung

Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich ab 2019 ein negativer Ergebnisverlauf, wobei die Kurve (roter Graph) deutlich besser verläuft. Ab 2020 wirken sich bei vielen Haushaltspositionen die Corona-bedingten Verschlechterungen aus.

2.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Lippstadt** dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt im Vergleich mit den anderen großen kreisangehörigen Kommunen eher niedrig sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die Hebesätze der **Stadt Lippstadt** sind letztmalig 2016 erhöht worden:

- Grundsteuer A von 229 auf 300 Hebesatzpunkte,
- Grundsteuer B von 420 auf 460 Hebesatzpunkte,
- Gewerbesteuer von 430 auf 440 Hebesatzpunkte.

Dies hat alleine bei der Grundsteuer B 2016 zu Mehrerträgen von rund 900.000 Euro geführt. Wohin gegen die Erhöhung der Grundsteuer A nur mit knapp 90.000 Euro zur Konsolidierung beiträgt.

Eine weitere Erhöhung ist aktuell nicht geplant.

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

Hebesätze 30.06.2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Lippstadt	Kreis Soest	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	fiktiver Hebesatz*
Grundsteuer A	300	326	323	310	223
Grundsteuer B	460	541	630	572	443
Gewerbesteuer	440	436	469	460	418

*lt. Anlage zum Schnellbrief 507-2020-Eckpunkte GFG 2021 vom 23.09.2020

2.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentriert sich die Stadt Lippstadt auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Lippstadt die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem sehr geringen Anteil ab. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt.

→ Feststellung

Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.

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 Lippstadt hat eine Regelung über „Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gem. § 22 GO NRW“ vom 21. November 2013. Diese regelt den Umgang von Ermächtigungsübertragungen. Für den konsumtiven Bereich sind nur in begründeten Ausnahmefällen bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres Übertragungen möglich. Für Auszahlungen bei Investitionen gilt, dass diese sind bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck übertragbar sind. Über die Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Kämmerer.

Des Weiteren regelt die Dienstanweisung, dass die Fachbereiche und ähnliche Organisationseinheiten feststellen, welche Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen ins nächste Jahr zu übertragen sind und beantragen die Übertragung mit entsprechender Begründung bei der Kämmererei. Die Entscheidung über die Übertragung trifft der Kämmerer unter Berücksichtigung der Regelungen der Budgetierungsrichtlinien der Stadt Lippstadt in der jeweils gültigen Fassung.

Der Rat erhält in jedem Jahr mit dem Entwurf des Jahresabschlusses eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan des Folgejahres.

Ordentliche Aufwendungen Lippstadt 2015 bis 2020

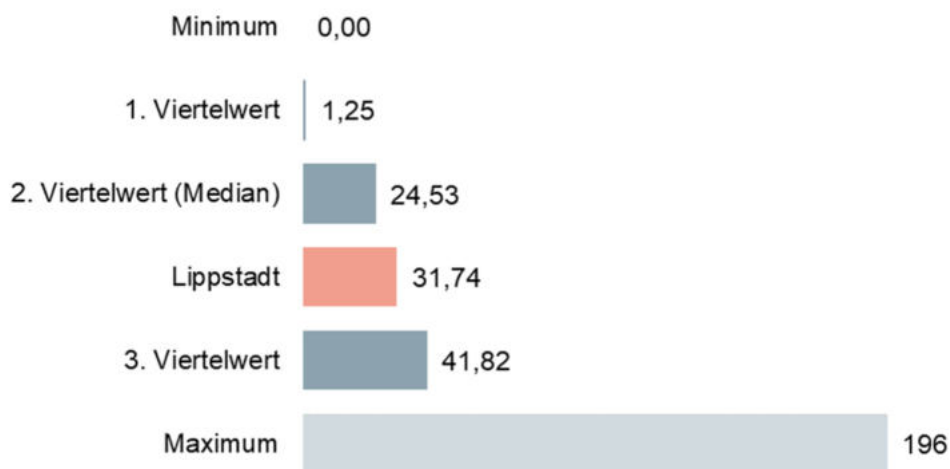
Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	164	180	181	183	189	189
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,70	3,54	1,76	1,67	1,34	2,16
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,42	1,97	0,97	0,91	0,71	1,14
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	165	184	184	185	191	192

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,42	1,93	0,96	0,91	0,71	1,13
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	160	170	193	189	186	190
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,22	92,64	105	102	97,57	99,26

Die **Stadt Lippstadt** überträgt Aufwendungen und Auszahlung im konsumtiven Bereich im relativ überschaubaren Rahmen. Der durchschnittliche Ansatzerhöhungsgrad liegt bei einem Prozent. Der Grad der Inanspruchnahme zeigt deutlich, dass größtenteils nur durch die Fortschreibung der Ermächtigungsübertragungen die Ansätze ausreichen. In den Jahren 2017 und 2018 hat die Stadt sogar mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushalt zuzüglich Ermächtigungsübertragungen veranschlagt hat.

Grund hierfür ist die Regelung der Stadt Lippstadt über den restriktiven Umgang mit Ermächtigungsübertragungen. Gleichwohl überträgt Lippstadt im interkommunalen Vergleich mehr konsumtive Ansätze ins folgende Haushaltsjahr als 50 Prozent der Vergleichskommunen. 2019 bildet Lippstadt hier den Median ab.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2020



Investive Auszahlungen Lippstadt 2015 bis 2020

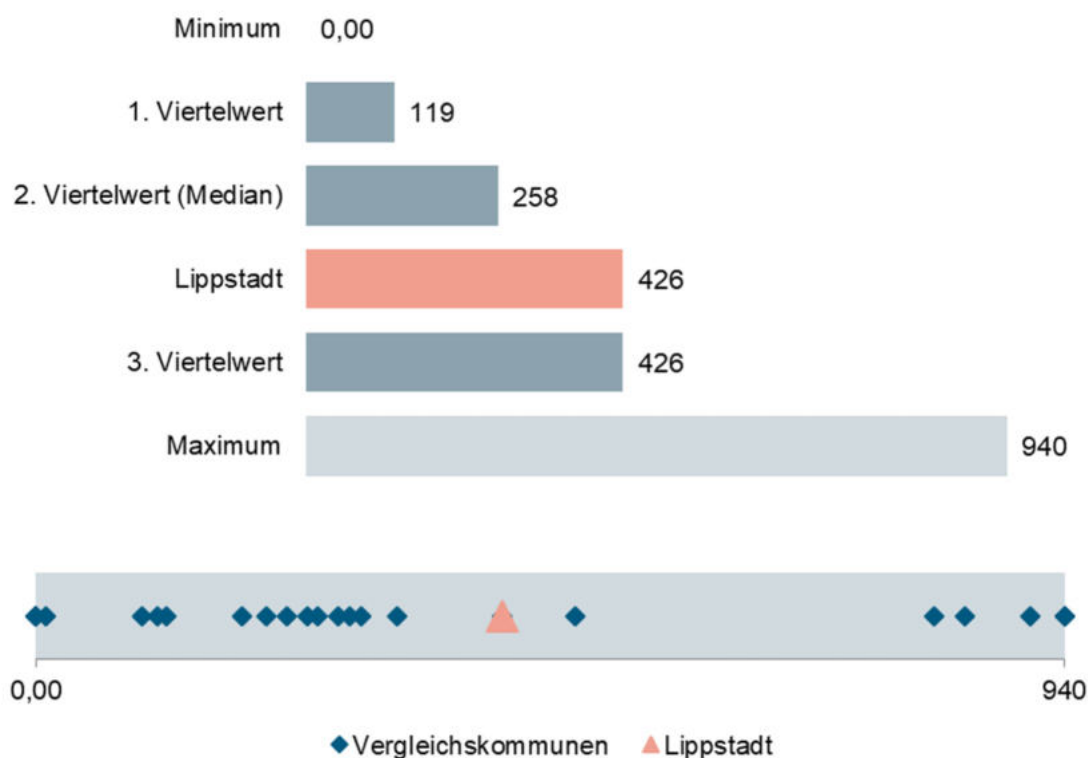
Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	16,09	27,99	18,47	45,66	73,81	66,45
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	19,47	22,56	23,51	16,83	24,77	28,94
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	121	80,60	127	36,86	33,56	43,56
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	35,56	50,55	41,98	62,49	98,58	95,39

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	54,76	44,63	56,00	26,93	25,13	30,34
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	13,39	14,79	29,57	34,89	36,13	41,13
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	37,66	29,26	70,45	55,83	36,65	43,21

Die Stadt Lippstadt hat mit Ausnahme des Jahres 2017 die investiven Auszahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe geplant. Auffällig ist, dass sich sowohl der Haushaltsansatz wie auch die Ermächtigungsübertragungen im Eckjahresvergleich 2015 bis 2020 deutlich erhöht haben. Die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung von investiven Auszahlungen waren in den restlichen Jahren nicht notwendig. Im Schnitt wurden durchschnittlich nur 45 Prozent ausgeschöpft.

In den Jahren 2016 bis 2019 sind die investiven Ermächtigungen im Vergleich zu den anderen Kommunen in Lippstadt immer überdurchschnittlich. Lediglich das Jahr 2015 bildet mit einem Wert unterhalb des Median eine Ausnahme. Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2020 mit 21 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

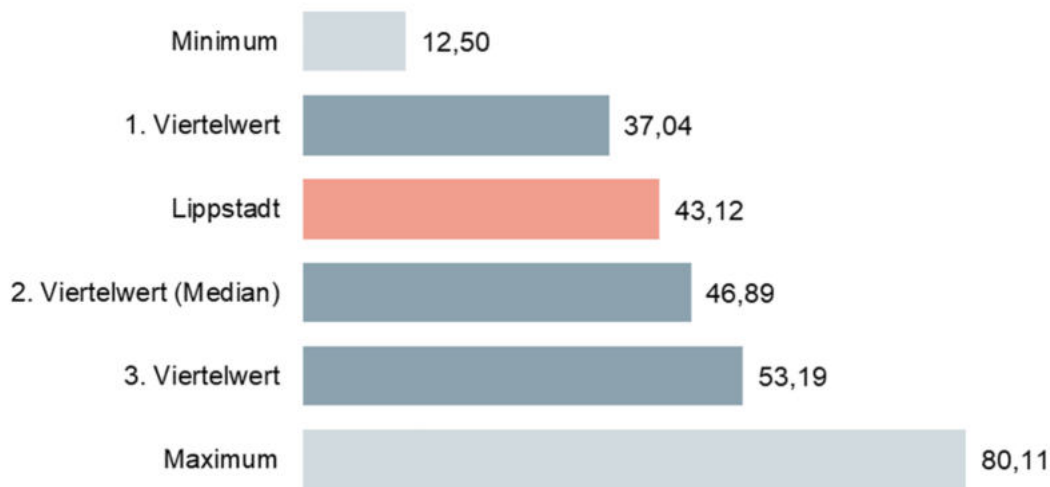
Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro



Im interkommunalen Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert sich die Stadt unter den 50 Prozent mit der geringsten Inanspruchnahme. Im Schnitt wurden durchschnittlich nur 45,5 Prozent ausgeschöpft. 2016 sogar nur 29,26 Prozent.

Die Stadt Lippstadt sieht gleich mehrere Gründe für die hohen Übertragungen. In den letzten Jahren wurden zahl- und umfangreiche städtebauliche Maßnahmen begonnen. Insbesondere bei Großprojekten sind dann in der Umsetzung komplexe Ausschreibungs- und Vergabeverfahren in die Wege zu leiten. Dies führt wiederum zu weiteren Zeitverzögerungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die zu bildenden Ermächtigungsübertragungen. Aufgrund der mehrjährigen Bauzeitplanung können diese nicht innerhalb eines Jahres abgewickelt werden. Auch fehlendes Personal und der Mangel an Firmen ist ein weiterer Hinderungsgrund eine Fertigstellung innerhalb eines Jahres zu erreichen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Grundsätzlich dürfen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten 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.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

2.4.4 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.

2.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Fördermittelakquise erfolgt in Lippstadt dezentral, überwiegend in der Bauverwaltung. Hier ist auch eine zentrale Stelle eingerichtet. Strategische Vorgaben, in Form einer internen Geschäftsverteilung oder Dienstanweisung, liegen Lippstadt nicht vor.

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.

Der Anspruch der Stadt Lippstadt ist es immer, hohe Refinanzierungsquoten für geplante Baumaßnahmen durch Förderungen zu erzielen. Schriftliche Regelungen oder Dienstanweisungen zu Prozessabläufen liegen nicht vor.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.
- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Die Akquise von Fördermitteln obliegt überwiegend der Bauverwaltung. Eine entsprechende, zentrale Stelle ist im Bereich Bauen eingerichtet. Über mögliche Förderprogramme ist die Stadt Lippstadt informiert. Das Fördermittelmanagement nutzt regelmäßig die Newsletter der Ministerien, Suchseiten im Internet, aber auch die Erfahrungen anderer Kommunen. Zudem ist Lippstadt Mitglied im Fachnetzwerk Fördermittelakquise NRW der Kommunalagentur. Auch die Möglichkeit der externen Beratung durch die NRW Bank oder diverser Netzwerke wird genutzt. Allerdings scheitert die Bewilligung teilweise daran, dass die Programme stark überzeichnet sind.

Nach Aussage der Stadt Lippstadt steigt die Komplexität stetig. Auch die Antragsprozesse unterscheiden sich stark voneinander. Dies erschwert die Beantragung zunehmend. Lippstadt entscheidet maßnahmenbezogen in Abhängigkeit von Fördervolumen und Antragsaufwand ob Fördermittel beantragt werden.

2.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Lippstadt hat nur in vereinfachter Form ein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Ein Gesamtüberblick über alle laufenden Fördermaßnahmen hat 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 Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von dem jeweiligen Fördersachbearbeiter der Stadt Lippstadt überwacht. Dies wird durch eine enge Zusammenarbeit zwischen baubegleitender Fachabteilung und Fördersachbearbeiter gewährleistet. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit.

Ein generelles Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Lippstadt nur in einfacher Form. Der jeweilige Fördersachbearbeiter ist für das Controlling verantwortlich. Berichte erfolgen in standardisierter Form über die aktuellen Sachstände und anstehenden Arbeitsschritte. Lediglich die Fachbereichs- und Fachdienstleitung wird entsprechend monatlich informiert. Ein Gesamtüberblick über alle laufenden und geplanten Fördermaßnahmen hat die Stadt nicht.

Fördermitteln musste die Stadt Lippstadt nur in geringen Teilen zurückzahlen. Grund hierfür war, dass förderrechtliche Vorgaben im Rahmen der Prüfung als nicht erfüllt angesehen wurden.

Die zentrale Stelle im Fachbereich Bauen verfügt bereits über einen Überblick über die fachbereichsbezogenen Förderungen. Eine darüber hinausgehende zentrale Datei bzw. Datenbank, die alle wesentlichen Informationen für alle Förderprojekte beinhaltet, gibt es aktuell nicht. Die Datenbank würde der Verwaltung einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Projekte und einen personenunabhängigen Wissenstand ermöglichen.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte haben:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte alle wesentlichen Informationen von über den Bereich Bauen hinausgehenden Förderprojekten zentral pflegen. Dies versetzt die Verwaltung in die Lage, einen zentralen, umfassenden Überblick zu haben und die Förderbestimmungen auch im Vertretungsfall fristgerecht abzuwickeln.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Lippstadt hält die Fristen zur Aufstellung von Jahresabschlüssen nicht ein, erst ab dem Jahr 2018 erfolgt die Feststellung durch den Rat fristgerecht. Einen Gesamtabschluss hat die Stadt lediglich 2009 aufgestellt. Die Anzeigen von Haushaltssatzung erfolgt mit geringfügiger Fristüberschreitung.	58			
F2	Die Stadt Lippstadt muss nach geltender Gesetzeslage zum Zeitpunkt unserer Prüfung einen Gesamtabschluss aufstellen.	60			
F3	Bis 2017 kann die Stadt Lippstadt die gestiegenen Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren. Ab 2020 ist die Entwicklung fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Corona-bedingten Verschlechterungen abhängig.	61	E3	Die Stadt Lippstadt sollten den eingeschlagen Weg der Konsolidierung konsequent weiterverfolgen. Insbesondere ein konjunkturell bedingter Einnahmeeinbruch wird zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nötig machen.	62
F4	Bei den Ermächtigungsübertragungen konzentrieren sich die Stadt Lippstadt auf investive Maßnahmen. Das Volumen hat sich zuletzt deutlich erhöht. Gleichzeitig arbeitet Lippstadt die investiven Auszahlungsermächtigungen nur zu einem sehr geringen Anteil ab. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt verbindlich geregelt	32			
F5	Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.	64	E5	Die Stadt Lippstadt sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	67

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Fördermittelakquise erfolgt in Lippstadt dezentral, überwiegend in der Bauverwaltung. Hier ist auch eine zentrale Stelle eingerichtet. Strategische Vorgaben, in Form einer internen Geschäftsverteilung oder Dienstanweisung, liegen Lippstadt nicht	37	E6	Die Stadt Lippstadt sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	68
F7	Die Stadt Lippstadt hat nur in vereinfachter Form ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Ein Gesamtüberblick über alle laufenden Fördermaßnahmen hat die Stadt nicht.	69	E7	Die Stadt Lippstadt sollte alle wesentlichen Informationen von über den Bereich Bauen hinausgehenden Förderprojekten zentral pflegen. Dies versetzt die Verwaltung in die Lage, einen zentralen, umfassenden Überblick zu haben und die Förderbestimmungen auch im Vertretungsfall fristgerecht abzuwickeln..	70

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	96,74	91,03	96,57	98,23	102	113	32
Eigenkapitalquote 1	40,48	-16,16	7,52	25,07	38,95	59,21	32
Eigenkapitalquote 2	73,71	3,28	35,29	47,24	55,68	73,71	32
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	33,20	0,00	23,95	27,97	32,77	46,05	32
Abschreibungsintensität	6,73	0,47	4,04	5,92	6,99	8,33	32
Drittfinanzierungsquote	76,96	26,89	44,71	59,67	71,53	89,75	30
Investitionsquote	179	49,51	91,93	118	181	263	32

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	102	51,16	76,55	86,79	96,37	109	32
Liquidität 2. Grades	210	12,03	31,30	54,24	119	405	32
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13,43	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,47	2,47	6,38	9,80	15,70	32,81	32
Zinslastquote	0,15	0,15	0,75	1,13	1,73	3,96	32
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	47,56	30,76	41,91	45,40	49,84	55,56	22
Zuwendungsquote	32,49	21,46	28,81	33,25	38,20	45,85	28
Personalintensität	25,29	17,15	20,38	23,49	24,82	31,56	32
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,12	7,11	11,61	15,07	18,08	30,39	32
Transferaufwandsquote	47,14	35,54	42,90	45,74	48,17	52,41	32

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 Lippstadt in Mio. Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	2,64	-4,67	5,59	13,16	-1,21	

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts- werte
Gewerbesteuern	41,68	47,14	54,06	42,44	31,18	43,30
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	28,36	30,00	32,48	33,55	32,05	31,29
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4,87	6,07	8,52	9,45	10,36	7,85
Ausgleichsleistungen	2,81	2,95	3,08	3,20	3,26	3,05
Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz					13,04	2,61
Schlüsselzuweisungen	12,68	13,97	18,76	20,48	15,19	16,22
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0,00	1,45	1,67	1,78	1,58	1,30
Summe der Erträge	90,40	101	119	111	107	106
Steuerbeteiligungen	6,64	7,17	8,41	5,58	2,76	6,11
Allgemeine Kreisumlagen	37,16	39,64	39,67	39,42	42,24	39,63
Summe der Aufwendungen	43,80	46,81	48,08	45,00	44,99	45,74
Saldo	46,61	54,76	70,48	65,87	61,67	59,88

Tabelle 4: Eigenkapital Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	246	245	240	246	259	258
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	246	245	240	246	259	258
Sonderposten für Zuwendungen	144	142	148	149	151	160
Sonderposten für Beiträge	64,88	62,04	59,52	57,14	54,03	51,19
Eigenkapital 2	455	449	448	452	464	469
Bilanzsumme	606	608	610	620	636	637

Tabelle 5: Schulden Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	37,82	35,96	36,14	36,19	37,45	29,33
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,07	0,06	0,05	0,04	0,02	0,01
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0,67	3,02	2,59	2,86	1,86	2,112
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,05	1,60	2,10	1,94	0,08	1,00
Sonstige Verbindlichkeiten	2,71	1,36	1,19	0,04	0,05	0,06
Erhaltene Anzahlungen	11,40	13,96	9,76	12,67	17,62	12,43
Verbindlichkeiten	52,19	55,96	51,84	54,09	58,27	45,43
Rückstellungen	84,90	86,72	93,71	96,12	94,28	100
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	803	1,07	1,45	2,81	2,13	3,55
Schulden	138	144	147	153	155	149

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lippstadt in Mio. Euro 2017 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	51,84	54,09	58,27
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,05	-0,15	-0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	13,03	17,79	17,16
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00	0,00	0,00

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	96,29	99,68	99,60
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	135,04	136,12	140,71

*Stadtwerke Lippstadt GmbH, Hellweg Energie GmbH, Wirtschaftsförderung Lippstadt GmbH, Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Lippstadt GmbH, Kultur und Werbung Lippstadt GmbH, Stadtentwässerung Lippstadt AöR

Tabelle 7: Rückstellungen Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pensionsrückstellungen	75,01	76,75	79,42	84,42	88,18	93,17
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	9,89	9,57	13,89	11,71	6,10	6,7692
Summe der Rückstellungen	85,90	86,72	93,71	96,12	94,28	100

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	8,23	2,64	-4,67	5,59	13,16	-1,22	-9,25	-12,56	-11,21	-9,95	-11,43
Gewerbesteuer	43,34	41,68	47,14	54,06	42,44	31,18	40,00	38,00	39,00	40,00	40,00
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	27,47	28,36	29,99	32,48	33,55	32,05	38,18	35,39	37,33	39,47	41,53
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4,73	4,87	6,07	8,52	9,45	10,36	8,92	8,84	9,09	9,28	9,44

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerenausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	2,76	2,81	2,95	3,08	3,19	16,30*	3,41	3,40	3,51	3,59	3,68
Schlüsselzuweisungen vom Land	23,37	12,68	13,97	18,76	20,48	15,19	16,22	20,01	21,80	22,80	23,90
Allgemeine Umlagen vom Land	0,00	0,00	1,45	1,67	1,78	1,59	1,58	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe der Erträge	102	90,40	102	119	111	107	108	107	110	113	119
Steuerbeteiligungen	7,25	6,64	7,17	8,41	5,58	2,76	3,19	3,03	3,11	3,19	3,19
Allgemeine Kreisumlage	35,06	37,16	39,64	39,67	39,42	42,24	43,84	43,81	46,10	47,58	47,58
Summe der Aufwendungen	42,30	43,80	46,81	48,08	45,00	44,99	47,03	46,84	49,21	50,77	50,77
Saldo der Bereinigungen	59,36	46,61	54,76	70,48	65,87	61,67	61,27	58,79	61,53	64,37	67,78
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,95	-13,65	-7,82	-0,17	-0,97	-0,13	-0,14	-0,11	-0,12	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-51,13	-44,92	-45,78	-57,07	-52,55	-61,90	-70,40	-72,21	-72,63	-74,20	-79,20
Abweichung vom Basisjahr	0,00	6,21	5,36	-5,94	-1,42	-12,6-10,774	-19,26	-20,08	-21,94	-23,07	-28,07

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Lippstadt in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-51,13	-44,92	-45,78	-57,07	-52,55	-61,90	-70,40	-72,21	-72,63	-74,20	-79,20
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-4,45	-5,38	-5,85	-4,21	-2,98	-3,41	-4,83	-4,61	-4,57	-4,63	-4,66
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-20,12	-20,28	-19,19	-21,26	-21,18	-24,90	-28,82	-30,15	-31,07	-31,73	-32,69
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-26,57	-19,27	-20,74	-31,61	-28,39	-33,60	-36,75	-36,46	-36,98	-37,84	-41,85
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	7,31	5,84	-5,03	-1,81	-7,02	-10,17	-9,89	-10,41	-11,26	-15,28

3. Beteiligungen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lippstadt 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 Lippstadt ist zum 31. Dezember 2019 an 34 Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Sie kann auf acht Beteiligungen einen beherrschenden und auf neun weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Die Aufgabenbereiche der Beteiligungen sind vielfältig. Insgesamt weist die Beteiligungsstruktur der Stadt Lippstadt eine mittlere Komplexität auf. Die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt befindet sich auf einem mittleren Niveau.

Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Lippstadt durch die Beteiligungen im Jahr 2019 mit 2,57 Mio. Euro entlastet. Hierzu tragen insbesondere die Gewinnausschüttungen der Stadtentwässerung Lippstadt AöR bei. Daneben sind die Stadtwerke Lippstadt GmbH und deren Tochterunternehmen, die Kultur und Werbung Lippstadt GmbH sowie die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Lippstadt GmbH von Bedeutung für die Stadt Lippstadt.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Lippstadt. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Lippstadt jedoch überwiegend nicht.

In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Lippstadt sollte ihre bisherige Beteiligungsverwaltung zu einem Beteiligungsmanagement ausbauen. Dazu ist eine angemessene Personalausstattung notwendig. Für eine klare Organisation des Beteiligungsmanagements sollten verbindliche Standards festgelegt werden. Dazu sollte die Stadt Lippstadt einen Public Corporate Governance Kodex und eine Beteiligungsrichtlinie erlassen.

Die gpaNRW empfiehlt den Beteiligungsbericht 2020 zeitnah fertig zu stellen und künftig bis spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zu erstellen. Die Stadt sollte ein standardisiertes unterjähriges Berichtswesen für ihre bedeutenden Beteiligungen aufbauen. Das unterjährige Berichtswesen ist Voraussetzung damit die Stadt ausreichend Einfluss auf die Ergebnisverwendung ihrer Beteiligungen nehmen kann. Die Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne bei den Beteiligungen Stadtwerke Lippstadt GmbH sowie Kultur und Werbung Lippstadt GmbH sollte verbessert werden.

Die Stadt Lippstadt sollte alle Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern durch ausreichende Schulungen und schriftliche Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen unterstützen.

3.2 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. Folglich sind die Beteiligungen für die Kommunen von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kommunen sind zu beachten.

Jede Kommune ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sollten die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen geführt und gesteuert werden. Die Entscheidungsträger der Kommune (Rat und Verwaltungsführung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

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.

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme der Kommune auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

Die Prüfung der gpaNRW

- schafft Transparenz hinsichtlich des Beteiligungsportfolios sowie der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und vorhandener Risiken,
- stellt die gegenwärtige Situation im Bereich des Beteiligungsmanagements dar,
- gibt Empfehlungen zu den Instrumenten der Beteiligungssteuerung an die Hand und
- zeigt konkrete Lücken und mögliche Stellschrauben hinsichtlich der Einflussnahme der Kommune auf.

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 wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2019 wurden ebenfalls berücksichtigt.

3.3 Beteiligungsportfolio

- ➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen 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 und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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.

3.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Die Beteiligungsstruktur umfasst insgesamt 34 Beteiligungen, welche auf drei Ebenen gehalten werden. Auf acht dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausüben und auf neun weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss. Dies entspricht einer mittleren Komplexität der Beteiligungsstruktur.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall auch das Aufgabenspektrum der Beteiligungen vergrößert. Je weiter eine Beteiligung von der Kommune entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Kommune. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die unterschiedlichen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach HGB und NKF oder auch spezielle

Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Die **Stadt Lippstadt** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 34 Unternehmungen beteiligt. Davon werden zwölf Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene geführt. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 19 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

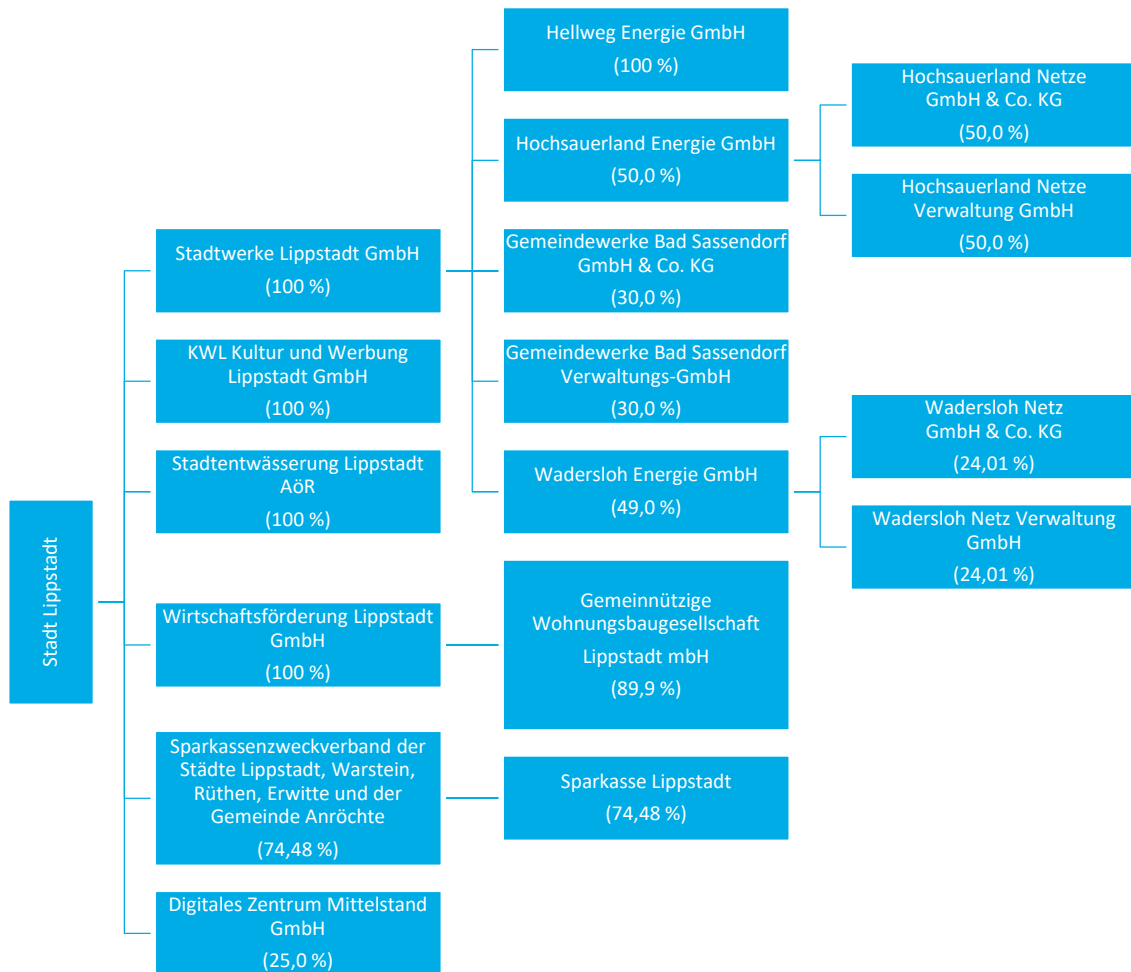
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu 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 untersuchen wir nachfolgend diejenigen Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei der Stadt Lippstadt handelt es sich zum 31. Dezember 2019 hier um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote²² von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Die KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH wurde im Jahr 2021 neben den beiden bisherigen Bereichen „Kultur und Theater“ und „Lippstadt Marketing“ um den Bereich „Tourismus“ erweitert.

²² Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

3.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Der Haushalt der Stadt Lippstadt wird in den Jahren 2017 bis 2019 durch Gewinnausschüttungen entlastet. Das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten sowie die erwirtschafteten Erträge der Beteiligungen befinden sich im Vergleich zur Stadt auf einem mittleren Niveau.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des kommunalen Haushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die die Kommune ihren Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den kommunalen Haushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. die Kommune kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den kommunalen Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum städtischen Haushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerten. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für die Kommune von Bedeutung sein. Häufig sind in kommunalen Konzernstrukturen beispielsweise steuerliche Querverbünde vorzufinden. Gewinne eines Unternehmens (z.B. Stadtwerke) werden zur Deckung von Verlustbetrieben (z.B. Bäderbetrieb) genutzt.

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

Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	3.835	3.960	3.905
- Aufwendungen aus Zuschüssen und Verlustübernahmen	1.369	1.314	1.339
= Ergebnisbelastung/-entlastung	2.466	2.646	2.566

Der städtische Haushalt wird im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 durch die Gewinnausschüttungen insbesondere der Stadtentwässerung Lippstadt AöR entlastet. Daneben schüttet auch die Wirtschaftsförderung Lippstadt GmbH Gewinne aus. Bis 2018 hat die Stadt Lippstadt zudem Dividenden der Sparkasse Lippstadt erhalten. Die Dividenden ab 2019 wurden aufgrund der Corona-Pandemie erst in 2022 ausgeschüttet.

Die Aufwendungen entfallen im Jahr 2019 zu mehr als der Hälfte auf die Übernahme der Verluste der KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH. Daneben haben die Regionalverkehr Ruhr-Lippe GmbH und die Westfälische Landeseisenbahn GmbH Verlustausgleichszahlungen erhalten. Zudem ist in den Aufwendungen die Umlage an den Zweckverband Südwestfalen IT enthalten.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Geleistete Kapitaleinlagen	0	40	72
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	6.136	10.998	13.981
Bürgschaften (Stand 31.12.)	14.130	8.670	6.755
Gesamtsumme	20.266	19.708	20.808

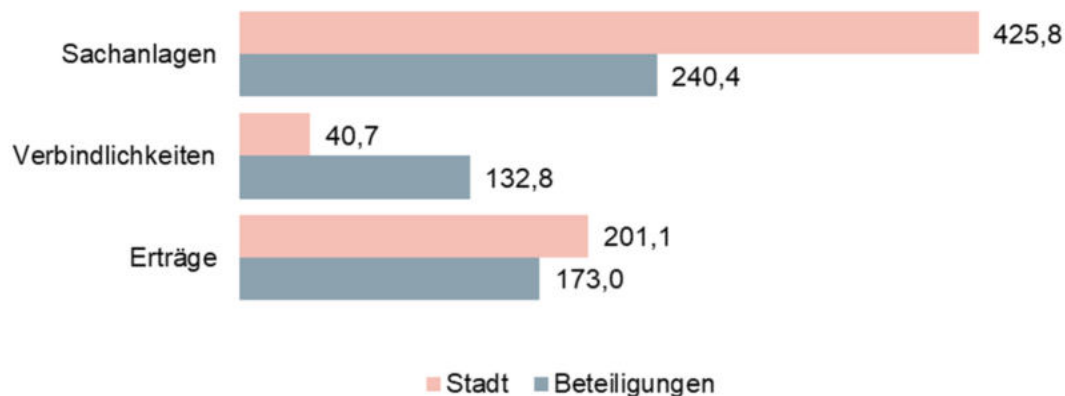
Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Die Stadt Lippstadt vergibt Gesellschafterdarlehen an ihre Beteiligungen. Für die Gewährung von Darlehen an ihre Beteiligungen gelten die Vorschriften der Ausleihungsrichtlinie der Stadt Lippstadt. Es handelt sich dabei grundsätzlich um Investitionsdarlehen. Die gewährten Gesellschafterdarlehen haben sich von 2017 auf 2019 mehr als verdoppelt. Der größte Teil entfällt auf die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Lippstadt GmbH. Es handelt sich hierbei u.a. um Darlehen zur Zwischenfinanzierung für Erschließungsmaßnahmen. Daneben erhalten die Stadtwerke Lippstadt GmbH und ab 2018 die Wirtschaftsförderung Lippstadt GmbH ebenfalls Darlehen von der Stadt.

Die übernommenen Bürgschaften der Stadt Lippstadt haben sich im Gegenzug bis 2019 deutlich reduziert. Der größte Anteil entfällt auf die Stadtwerke Lippstadt GmbH.

Die Stadtwerke Lippstadt GmbH vergibt ihrerseits ein Gesellschaftsdarlehen an ihre Tochter, die Wadersloh Energie GmbH, und übernimmt ebenfalls Bürgschaften für sie.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Lippstadt anhand der Jahresabschlusssdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW die Sparkasse Lippstadt und den Sparkassenzweckverband der Städte Lippstadt, Warstein, Rüthen, Erwitte und der Gemeinde Anröchte außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen der Beteiligungen²³ in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen verfügen über etwas mehr als halb so viel Anlagevermögen wie die Stadt Lippstadt. Davon entfallen die höchsten Anteile mit rund 98,8 Mio. Euro auf die Stadtentwässerung Lippstadt AöR und rund 70,4 Mio. Euro auf die Stadtwerke Lippstadt GmbH. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind mehr als dreifach so hoch wie die Verbindlichkeiten der Stadt. Es handelt sich bei ca. 70 Prozent um Kreditverbindlichkeiten. Der höchste Betrag entfällt mit 43,8 Mio. Euro auf die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Lippstadt GmbH, wovon rund 87 Prozent auf Kreditverbindlichkeiten entfallen (u.a. gegenüber der Stadt). Die Erträge der Beteiligungen machen mit 86 Prozent im Vergleich zu den Erträgen des städtischen Haushaltes einen bedeutenden Anteil aus. Die höchsten Erträge erzielt dabei mit rund 96 Mio. Euro die Stadtwerke Lippstadt GmbH.

Insbesondere die folgenden Beteiligungen sind für die Stadt Lippstadt wirtschaftlich bedeutend:

- Stadtwerke Lippstadt GmbH und ihre Tochterunternehmen
- Stadtentwässerung Lippstadt AöR
- KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH
- Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Lippstadt GmbH

3.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements 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

²³ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

3.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

→ Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lippstadt ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltungsleitung, um diese bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.

Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement die Voraussetzungen einer guten Unternehmensführung innerhalb des Konzerns schaffen. Hierzu sind eine Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie notwendig.

Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Lippstadt** ist dezentral organisiert. Die Steuerung der Beteiligungen erfolgt in erster Linie durch den Verwaltungsvorstand. In den Gremien der Beteiligungen über 20 Prozent ist entweder der Bürgermeister oder der Kämmerer vertreten.

Die Beteiligungsverwaltung ist dem Fachdienst 20 „Finanzservice und Controlling“ zugeordnet, welcher wiederum im Fachbereich 2 „Finanzen und Liegenschaften“ angesiedelt ist. Die operativen Aufgaben umfassen insbesondere die Erstellung des Beteiligungsberichts und die Erstellung der Beschlussvorlagen für den Rat der Stadt. Für diese Aufgaben der Beteiligungsverwaltung ist im Durchschnitt ein Drittel einer Vollzeitstelle vorgesehen.

Aufgrund der Bedeutung des Beteiligungsportfolios für die Stadt Lippstadt, ist aus Sicht der gpaNRW ein effektives Beteiligungsmanagement seitens der Stadt Lippstadt erforderlich. Nur so kann eine ausreichende Einflussnahme der Stadt auf ihre Beteiligungen sichergestellt werden. Nach Auskunft der Stadt ist dies durch die aktuelle Organisation und Personalausstattung nicht möglich. Insbesondere die Verzahnung zwischen den strategischen und operativen Aufgaben des Beteiligungsmanagements bestehen derzeit nur begrenzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte das Beteiligungsmanagement ausbauen. Um den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement entsprechen zu können, sollte die Stadt Lippstadt eine angemessene Personalausstattung bereitstellen.

Grundsätzlich werden die grundlegenden Unternehmensdaten, wie Rechtsform, Anteile der Beteiligungen und Gesellschaftsverträge zentral bei der Beteiligungsverwaltung in digitaler Form vorgehalten. Ausgenommen hiervon sind die Daten der KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH. Die Daten und Unterlagen der Kultursparte werden im Fachdienst 16 „Kultur und Weiterbildung mit den Instituten“ vorgehalten. Die Beteiligungsverwaltung steht jedoch im regelmäßigem Austausch mit dem zuständigen Mitarbeiter und kann jederzeit auf die Daten zugreifen.

Die Jahresabschlüsse liegen grundsätzlich für alle Beteiligungen bei der Beteiligungsverwaltung vor. Einige Jahresabschlüsse liegen noch in Papierform vor, aber zunehmend werden auch digitale Unterlagen von den Unternehmen an die Beteiligungsverwaltung weitergeleitet. Die Wirtschaftspläne liegen der Beteiligungsverwaltung nur für die Mehrheitsbeteiligungen vor. Es gibt bislang kein automatisiertes und standardisiertes Vorgehen bei der Anforderung der Unterlagen von den Beteiligungen. Ebenso wird nicht nachgehalten, welche Unterlagen eingegangen sind.

Einladungen und Niederschriften liegen der Beteiligungsverwaltung nur für einzelne Unternehmen vor, dazu zählen die KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH sowie die Regionalverkehr Ruhr-Lippe GmbH. Meist werden die Einladungen jedoch erst mit dem Protokoll weitergeleitet. In den überwiegenden Fällen gehen die Einladungen und Protokolle der Gremiensitzungen direkt an die zuständige Person des Verwaltungsvorstandes. Ist der Fachbereich 2 involviert, werden die Unterlagen auch an die Beteiligungsverwaltung weitergeleitet. Ansonsten bekommt die Beteiligungsverwaltung über den Bürgermeister Informationen, wenn sie für einen Tagesordnungspunkt eine Beschlussvorlage für den Rat erstellen soll.

Aktuell gibt es keine konzernweiten Regelungen zur Bereitstellung von Informationen und Unterlagen an die Stadt Lippstadt oder weitergehende Regelungen beispielsweise in Form eines Public Corporate Governance Kodex und einer Beteiligungsrichtlinie.

Laut Auskunft der Stadt wurde mit der Erarbeitung eines Public Corporate Governance Kodex begonnen, um das Beteiligungsmanagement weiter auszubauen. Durch Neuaufstellung der Verwaltungsspitze, Wechsel des Bürgermeisters und Weggang der bisherigen Kämmerin, ruhen diese Arbeiten und wurden nicht wieder neu aufgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte dafür Sorge tragen, dass alle Informationen und Unterlagen durch die Unternehmen zeitnah der Stadt zur Verfügung gestellt und an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet werden. Die Digitalisierung der Daten und Unterlagen sollte die Stadt weiter forcieren. Verbindliche Regelungen für eine gute konzernweite Unternehmenskultur sollten in einem Public Corporate Governance Kodex und hinsichtlich der Verwaltungsabläufe ergänzend in einer Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden. Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass der Public Corporate Governance Kodex durch einen Beschluss des zuständigen Gremiums der Unternehmen von den Unternehmen anerkannt werden. In anstehenden Änderungen von Gesellschaftsverträgen oder in neuen Gesellschaftsverträgen sollte diese Anerkennung aufgenommen werden.

3.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lippstadt ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und der Kommune sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Rat. Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Rat einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben. Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die **Stadt Lippstadt** hat in den Jahren 2010 bis 2018 weder Gesamtabschlüsse noch Beteiligungsberichte erstellt. Die Stadt ist nach den gesetzlichen Vorgaben verpflichtet die Beteiligungsberichte 2010 bis 2018 nachzuholen und dem Rat zur Kenntnis zu geben.

Der Rat der Stadt Lippstadt hat gemäß § 116a GO NRW eine Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses für 2019 beschlossen. Somit ist die Stadt auch weiterhin zur Erstellung von jährlichen Beteiligungsberichten verpflichtet. Die Stadt Lippstadt hat zum Prüfungszeitpunkt den Beteiligungsbericht 2019 erstellt. Der Beteiligungsbericht 2019 ist jedoch nicht vollständig. In den Einzeldarstellungen werden nur die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote größer 20 Prozent dargestellt. Ebenso fehlen Angaben zu dem Sparkassenzweckverband der Städte Lippstadt, Warstein, Rüthen, Erwitte und der Gemeinde Anröchte und Südwestfalen-IT sowie zu der Sparkasse Lippstadt AöR komplett.

Die Stadt will ab dem Beteiligungsbericht 2020 das aktuelle Muster verwenden (Anlage 32 zu den VV Mustern zur GO NRW und KomHVO NRW). Nach dem neuen Muster für den Beteiligungsbericht sind alle verselbstständigten Aufgabenbereiche (unmittelbar und mittelbar) in der Darstellung der Beteiligungsstruktur unter Angabe der Beteiligungsverhältnisse und der Jahresergebnisse aufzunehmen. In der Einzeldarstellung sind neben den wesentlichen unmittelbaren Beteiligungen auch zu den wesentlichen und strategisch wichtigen mittelbaren Beteiligungen Angaben zu erstellen. Soweit Beteiligungen unwesentlich sind und aus diesem Grund in der Einzeldarstellung nicht aufgenommen werden, ist dies entsprechend im Beteiligungsbericht zu begründen. Die Kriterien für die Beurteilung der Wesentlichkeit sind im Beteiligungsbericht darzustellen. Die Stadt hat mit den Vorarbeiten für den Beteiligungsbericht 2020 begonnen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte den Beteiligungsbericht 2020 schnellstmöglich fertig stellen und dem Rat zur Beschlussfassung vorlegen. Es ist sicherzustellen, dass die Beteiligungen vollständig und mit allen notwendigen Angaben in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden.

Einmal im Jahr erfolgt eine mündliche Berichterstattung im Rat der Stadt. Hier berichten die Geschäftsführer der Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote über 20,0 Prozent über die Jahresabschlüsse sowie über die aktuelle Entwicklung des jeweiligen Unternehmens und den ggf. damit verbundenen Auswirkungen für die Stadt. Die letzte mündliche Berichterstattung im Rat fand Ende 2019 statt. Eine regelmäßige und zusammenfassende Analyse und unterjährige Berichterstattung über die bedeutenden Beteiligungen an den Rat besteht aktuell nicht. Im Ergebnis verfügt der Rat über keine aktuellen Informationen über alle Beteiligungen. Der Rat ist Entscheidungsorgan der Stadt und entscheidet über den städtischen Haushalt. Insoweit müssen alle Ratsmitglieder über die Risiken für den städtischen Haushalt aus den Beteiligungen unterjährig informiert sein. Dies impliziert, dass der Rat Kenntnis über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung der Beteiligungen erhält. Nur dann hat der Rat die Möglichkeit bei Fehlentwicklungen Maßnahmen zur Gegensteuerung zu ergreifen. Insoweit ist ein unterjähriges Berichtswesen an den Rat erforderlich.

Voraussetzung für ein standardisiertes unterjähriges Berichtswesen an den Rat sind unterjährige Berichte von den Beteiligungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt. Aktuell erstellen die Beteiligungen keine unterjährigen schriftlichen Berichte für die Stadt. Die fehlenden Berichte stellen für die Stadt ein Risiko dar, da die Stadt nicht rechtzeitig über den Geschäftsverlauf und Planabweichungen informiert ist. In der Konsequenz kann die Stadt auch nicht an den Rat berichten.

Mindestens sollten unterjährige Berichte der Beteiligungen folgende Informationen enthalten:

- Plan/Ist-Vergleiche zum Jahresergebnis mit Prognose zur Entwicklung des laufenden Jahres anhand
 - einer aufgeschlüsselten Darstellung nach Ergebnisrechnungspositionen bzw. Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung mit ggfls. kurzen Begründungen bei Abweichungen
 - Prognose zu den Ausschüttungen mit Vergleich zum Planansatz (ggfls. auch für Folgejahr),
- Liquiditätslage – Darstellung der Entwicklung mit Prognose,
- Investitionen – Plan/Ist-Vergleich mit Erläuterungen zum Stand der Umsetzung und einer Prognose zum weiteren zeitlichen Ablauf und den Investitionskosten ggfls. mit Begründungen zu Abweichungen,
- Stand der Kredite mit
 - Planung/Ist-Vergleich,
 - Stand und Entwicklung von Bürgschaften,

- Informationen und Entwicklung zu Derivatgeschäften und
- Prognose zur weiteren Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten,
- Darstellung der Entwicklung von Leistungskennzahlen soweit sinnvoll.

Der Turnus der Berichte der Beteiligungen an das Beteiligungsmanagement orientiert sich insbesondere an der Bedeutung der einzelnen Beteiligungen für den Konzern Stadt. In der Regel sollte für bedeutende Beteiligungen eine quartalsweise Berichterstattung an das Beteiligungsmanagement implementiert werden. Für weniger bedeutende Beteiligungen bzw. im Einzelfall kann auch eine halbjährliche Berichterstattung an das Beteiligungsmanagement ausreichend sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte ein unterjähriges Berichtswesen in der vorbezeichneten Art und Weise mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen implementieren. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public Corporate Governance Kodex und hinsichtlich der Verwaltungsabläufe ergänzend in einer Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden.

Sofern zwischen den mündlichen Berichtserstattungen der Geschäftsführer im Rat bzw. den Gremiensitzungen Risiken bei den Beteiligungen auftreten, ist auskunftsgemäß der Informationsfluss zur Stadt über ad-hoc Mitteilungen sichergestellt.

3.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

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

Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Beteiligung haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen der Kommune keine Beachtung finden. Schließlich kann dies auch finanzielle Auswirkungen für die Kommune durch beispielsweise geringere Gewinnausschüttungen und höhere Verlustübernahmen oder Zuschüsse haben.

Die Gremienvertreter und -vertreterinnen (aus Verwaltung und Politik) sollten über ein ausreichendes Wissen über ihre Aufgabe (z.B. Rechte und Pflichten ihrer Mandatsausübung) und notwendiges Fachwissen (z.B. Aufgabe der Gremien, rechtliche Hintergründe, wirtschaftliche Kenntnisse, branchenspezifische Kenntnisse etc.) verfügen. Durch das Beteiligungsmanagement sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Gremienvertreterinnen und -vertreter sich dieses notwendige Wissen aneignen können. Hierzu sollten durch das Beteiligungsmanagement regelmäßige Schulungen der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter angeboten werden. Für fachliche und inhaltliche Fragen, auch zu einzelnen Beteiligungen, sollte das Beteiligungsmanagement als Servicestelle zur Verfügung stehen.

Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien haben bei ihrer Entscheidungsfindung gemäß § 113 GO NRW die Interessen der Kommune zu berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Das Beteiligungsmanagement sollte 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 in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

Die **Stadt Lippstadt** bietet den durch die Stadt entsandten Aufsichtsratsmitgliedern ein Schulungsangebot nach Neubesetzung an. Dazu werden insbesondere Schulungen über Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern durch externe Schulungsunternehmen durchgeführt. Auch in anderen Gremien, z.B. Gesellschaftsversammlungen, wird die Stadt von Ratsmitgliedern vertreten. Für diese Vertreterinnen und Vertreter wurden dagegen 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 für alle von der Stadt entsandten Gremienvertreter anzubieten. Dies betrifft neben den Aufsichtsratsmitgliedern auch die Vertreter in den übrigen Gremien aller Beteiligungen. Ebenso kann es im Falle fachlicher oder komplexer Themenfelder geboten sein, ergänzend Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Ergänzend sollten, soweit erforderlich, Schulungen zu fachlichen Themen und komplexen Themenfeldern angeboten werden.

Eine strukturierte Durchsicht aller Tagesordnungen der Gremiensitzungen seitens der Beteiligungsverwaltung erfolgt nicht. Zu einigen Tagesordnungspunkten erstellt die Beteiligungsverwaltung auf Verlangen der Verwaltungsführung Vorlagen zur vorherigen Beschlussfassung durch den Rat. Beispielsweise erstellt die Beteiligungsverwaltung Vorlagen mit Beschlussempfehlungen für die Beschlussfassung zum Jahresabschluss der Beteiligungen.

In der Regel verfügen die Gremienvertreter über ein sehr unterschiedliches Vorwissen. Darüber hinaus betätigen sich die Beteiligungen der Stadt Lippstadt in vielen verschiedenen Geschäftsbereichen. Daher ist es sinnvoll, dass das Beteiligungsmanagement sämtlichen Gremienvertretern eine aktive Unterstützung bietet. Durch Kommentierung von Tagesordnung und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen durch das Beteiligungsmanagement, können den Gremienvertretern und Gremienvertreterinnen u.a. Sachverhalte und Zusammenhänge insbesondere mit Blick auf die Ziele der Stadt erläutert und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt dargestellt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Interessen der Stadt über die Gremienvertreter in den Gremien der Beteiligungen berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen der Beteiligungen strukturiert sichten. Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement die Gremi-

envertreterinnen und Gremienvertreter durch schriftliche Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen. Entsprechend sollte auch eine Regelung in der Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden.

3.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich eine Kommune u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Kommune steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig gemacht (§ 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich die Gemeinde nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens der Kommune gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune sichergestellt wird. Einbezogen werden hierbei auch vorhandene Regelungen im Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie.

Die Auswahl der nachfolgend betrachteten Beteiligungen orientiert sich an den im Kapitel 2.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen. Näher betrachtet werden

- Stadtwerke Lippstadt GmbH (SWL)
- KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH

3.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Lippstadt stellt die Einflussnahme bei der Stadtwerke Lippstadt GmbH und bei der KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen rechtlich sicher.

Eine Kommune sollte rechtlich sicherstellen, dass sie bei ihren Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der GO NRW, der EigVO NRW und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat die Kommune ihren Einfluss nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte sie entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

3.5.1.1 Stadtwerke Lippstadt GmbH (SWL)

Die **Stadt Lippstadt** ist unmittelbar zu 100 Prozent an der Stadtwerke Lippstadt GmbH beteiligt. Damit kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Gesellschaftsorgane

Die Organe der Gesellschaft sind gemäß § 6 des Gesellschaftsvertrags die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Regelungen zur Geschäftsführung sind in § 7 des Gesellschaftsvertrags getroffen. In den §§ 8 bis 10 des Gesellschaftsvertrags befinden sich die Regelungen zum Aufsichtsrat. Der Aufsichtsrat besteht aus neun Mitgliedern, die vom Rat der Stadt entsandt sind. Neben den Ratsmitgliedern ist der Bürgermeister selbst vom Rat als Vertreter in den Aufsichtsrat entsendet worden. Hinzu kommen ein stimmberechtigtes und ein beratendes Mitglied, die aus dem Kreis der Arbeitnehmer gewählt werden. Der Stadtkämmerer nimmt entsprechend der Regelung im Gesellschaftsvertrag als beratendes Mitglied an den Sitzungen des Aufsichtsrates teil.

Regelungen zur Gesellschaftsversammlung finden sich in den §§ 11 und 12 des Gesellschaftsvertrags. Die Vertreter der Stadt in der Gesellschaftsversammlung dürfen ihr Votum nur nach Weisung durch den Rat der Stadt Lippstadt abgeben. Die Stadt wird durch den Bürgermeister in der Gesellschaftsversammlung vertreten.

Zustimmungsvorbehalte

Nach § 10 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrags darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen und Geschäfte nur nach vorheriger Zustimmung durch den Aufsichtsrat vornehmen. Dazu zählen u.a. die Aufstellung des Wirtschaftsplans, die Aufnahme von Darlehen sowie die Übernahme von Bürgschaften.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung der SWL muss gemäß § 13 des Gesellschaftsvertrags einen Wirtschaftsplan aufstellen. Der Wirtschaftsplan umfasst den Erfolgsplan, den Investitionsplan, den Finanzplan und die Stellenübersicht. Der Wirtschaftsplan ist so rechtzeitig aufzustellen, dass der Aufsichtsrat vor Beginn des Geschäftsjahres seine Zustimmung erteilen kann. Die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresergebnisses obliegen nach § 10 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags ebenfalls dem Aufsichtsrat.

Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

3.5.1.2 KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH

Die **Stadt Lippstadt** ist zu 100 Prozent an der KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH beteiligt. Damit kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Gesellschaftsorgane

Die Organe der Gesellschaft sind gemäß § 5 des Gesellschaftsvertrags die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Daneben gibt es als weitere Organe den Theaterbeirat, den Marketingbeirat und den Tourismusbeirat. Diese sind in der Regel mit Interessensvertretern besetzt und dienen zur Beratung der Geschäftsführung in den jeweiligen Angelegenheiten. Neben der Beratungsfunktion zählen zusätzlich zu den Aufgaben des Marketing- und Tourismusbeirats die Zustimmung zum jeweiligen Teil-Wirtschaftsplan.

Regelungen zur Geschäftsführung sind in § 6 des Gesellschaftsvertrags enthalten. In den §§ 7 bis 9 des Gesellschaftsvertrags befinden sich die Regelungen zum Aufsichtsrat. Der Aufsichtsrat setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen, die vom Rat der Stadt Lippstadt entsendet werden. Der Bürgermeister oder ein von ihm vorgeschlagener Bediensteter der Stadt Lippstadt muss darunter zu den entsandten Aufsichtsratsmitgliedern zählen. In 2019 war dies die erste Beigeordnete und Kämmerin der Stadt. Seit November 2020 ist der Bürgermeister selbst im Aufsichtsrat.

Regelungen zur Gesellschafterversammlung finden sich in den §§ 10 bis 12 des Gesellschaftsvertrags. Der Rat der Stadt Lippstadt bestellt einen alleinigen Vertreter für die Gesellschafterin. Das entsandte Ratsmitglied darf sein Votum nur nach Weisung durch den Rat der Stadt Lippstadt abgeben.

Zustimmungsvorbehalte

Nach § 9 des Gesellschaftsvertrags darf die Geschäftsführung sämtliche außergewöhnliche und wichtige Geschäfte nur nach vorheriger Zustimmung durch den Aufsichtsrat vornehmen. Dazu zählen u.a. die Aufnahme und Gewährung von Darlehen und die Übernahme von Bürgschaften.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung muss nach § 16 des Gesellschaftsvertrags für jedes Wirtschaftsjahr bis zum 01. August des Vorjahres ein Wirtschaftsplan aufstellen. Das Geschäftsjahr der Gesellschaft beginnt mit dem 01. Oktober und endet am 30. September des Folgejahres. Die Feststellung des Wirtschaftsplans, die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresergebnisses obliegen nach § 12 des Gesellschaftsvertrags der Gesellschafterversammlung.

Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

3.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

→ Feststellung

Die Stadt Lippstadt kann ihre Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung der SWL und der KWL verbessern, insbesondere in Bezug auf die unterjährige Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans.

Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte die Kommune in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leis-

tungsfähigkeit der Kommune stehen. Daher sollte die Kommune insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

3.5.2.1 Stadtwerke Lippstadt GmbH (SWL)

Der Geschäftszweck der SWL ist die Versorgung der Bevölkerung und der Industrie mit Gas, Wasser, Strom, Wärme und Fernwärme. Des Weiteren gehören der Betrieb von Bädern sowie die Betriebsführung der Stadtentwässerung Lippstadt AöR dazu.

Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne

Der Wirtschaftsplan der SWL liegt immer vor Beginn des Wirtschaftsjahres vor und enthält alle notwendigen Angaben. Die Beteiligungsverwaltung ist nicht in die Erstellung des Wirtschaftsplans eingebunden. Alle strategischen Absprachen erfolgen auf kurzem Dienstweg zwischen dem Bürgermeister und der Geschäftsführung der Gesellschaft ohne diese schriftlich festzuhalten.

Für die Erstellung des Wirtschaftsplanentwurfs der SWL findet die operative Abstimmung im Vorfeld zwischen dem Geschäftsführer und der Stadt Lippstadt statt. Dabei werden insbesondere die Gewinnausschüttungen der SWL an die Stadt verhandelt. Dabei steht die Kämmerei mit dem Bürgermeister im Austausch. Die Ergebnisse werden anschließend in den Wirtschaftsplanentwurf der Gesellschaft und im Haushaltsplan der Stadt eingearbeitet. Diese Abstimmungen zur Wirtschaftsplanung werden grundsätzlich nicht schriftlich festgehalten und hinterlegt. Gegebenenfalls erstellen sich die im Abstimmungsprozess beteiligten Personen für ihre Unterlagen Gesprächsnotizen. Der Informationsfluss ist stark an den jeweils handelnden Personen gebunden und ist im Vertretungsfall nicht ausreichend sichergestellt.

Nach Freigabe des Wirtschaftsplanentwurfs durch den Bürgermeister fasst die Beteiligungsverwaltung die Beschlussvorlage zum Wirtschaftsplan der SWL für den Rat der Stadt. Daraufhin wird der Beschluss entsprechend in der Aufsichtsratssitzung der SWL getroffen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte für die Zukunft den Prozess zur Wirtschaftsplanerstellung schriftlich fixieren, beispielsweise über einen Public Corporate Governance Kodex. Für die Stadt und die SWL sollten die Abläufe klar geregelt sein. Ebenso sollte der Informationsfluss bei Personalwechseln oder Vertretungssituationen sichergestellt sein.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Ein standardisiertes unterjähriges Berichtswesen der SWL an die Stadt gibt es nicht. Lediglich die Gremienvertreter werden von der Geschäftsführung in den Gremiensitzungen unterjährig über die Entwicklung des Geschäftsjahres des Unternehmens mündlich unterrichtet. Diese Informationen werden grundsätzlich nicht an die Beteiligungsverwaltung weitergeleitet. Somit ist die Beteiligungsverwaltung unterjährig über die wesentlichen wirtschaftlichen Entwicklungen

nicht ausreichend informiert. Die Einhaltung des Wirtschaftsplans wird aktuell seitens der Stadt nicht aktiv überprüft.

Finanziell entscheidende Entwicklungen werden über den kurzen Dienstweg kommuniziert (ad-hoc-Berichte). Dazu tauscht sich in der Regel die Geschäftsführung der SWL mit dem Kämmerer oder mit der Beteiligungsverwaltung aus. Verbindliche Regelungen zwischen der Stadt und der SWL sind dazu nicht getroffen worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte unterjährig die Einhaltung des Wirtschaftsplans der SWL überprüfen. Diese Aufgabe sollte dem noch auszubauenden Beteiligungsmanagement obliegen. Voraussetzung hierfür ist ein unterjähriges, mindestens quartalsweises Berichtswesen des Unternehmens an die Stadt. Mit Blick auf ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen an den Rat sollte das Beteiligungsmanagement die Anforderungen an das Berichtswesen (Daten und Inhalte) vorgeben. Außerdem sollten Fristen für die Zusendung der unterjährigen Berichte festgeschrieben werden. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public Corporate Governance Kodex aufgenommen werden.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss durch die Gesellschaft zeitnah erstellt. Die Beschlussfassung des Jahresabschlusses und der Ergebnisverwendung erfolgt ebenfalls wie bei der Beschlussfassung zum Wirtschaftsplan. Die Beteiligungsverwaltung erstellt die entsprechenden Beschlussvorlagen für den Rat der Stadt.

Die SWL erwirtschaftet jährliche Gewinne. Diese sind gemäß Gewinnverwendungsbeschluss des Rates vom 10. Juli 2017 seit 2017 nicht mehr an die Stadt ausgeschüttet worden. Hintergrund ist, dass die Stadt aufgrund ihrer damaligen stabilen Haushaltssituation auf zusätzliche Liquidität durch diese Ausschüttungen verzichtet hat. Wegen abnehmenden Liquiditätsbedarfs bei der SWL und zur Entlastung der Jahresergebnisse der Stadt ist geplant und abgestimmt, ab dem Haushaltsjahr 2022 den aufgelaufenen Bilanzgewinn sukzessive auszuschütten.

Es haben sich keine Hinweise ergeben, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt steht.

3.5.2.2 KWL Kultur und Werbung Lippstadt GmbH

Der Geschäftszweck der KWL ist die Stärkung des Profils der Stadt Lippstadt in den Bereichen Kultur, Marketing und Tourismus. Dabei ist der Bereich Tourismus neu in 2021 hinzugekommen. Die KWL ist dauerhaft defizitär und ist zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs auf die Verlustübernahmen durch die Stadt Lippstadt angewiesen.

Für die Beschlüsse der KWL wendet die Stadt Lippstadt eine dreistufige Beschlussfassungskette an. Die anstehenden Beschlüsse werden zuerst im Aufsichtsrat vordiskutiert. Auf dieser Grundlage wird von der Beteiligungsverwaltung eine Beschlussvorlage für den Rat der Stadt Lippstadt erstellt. Der gefasste Beschluss des Rates enthält eine Weisungsbefugnis für die Beschlussfassung der Gremienvertreter/-innen in der Gesellschafterversammlung für die dortige Beschlussfassung. Die Weisungsbefugnis ist im Gesellschaftsvertrag geregelt. Über den Aufsichtsrat ist der Kämmerer bereits in die Vorberatung involviert.

Durch dieses Verfahren ist sichergestellt, dass die Interessen der Stadt in den Gremien der Beteiligungen berücksichtigt werden.

Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplans

Der Wirtschaftsplan der KWL liegt immer vor Beginn des Wirtschaftsjahres vor und enthält alle notwendigen Angaben. Er wird pro Sparte Kultur, Marketing und Tourismus aufgestellt.

Die Beteiligungsverwaltung wird aktiv in die Erstellung des Wirtschaftsplanentwurfs eingebunden. Dazu wird der Entwurf vorab der Beteiligungsverwaltung zugeschickt. Die Stadt ist mit der Beteiligung finanziell verflochten, u.a. durch die Kurbeiträge und die Fremdenverkehrsbeiträge, die von der Stadt erhoben werden. Daher erfolgen enge Absprachen aufgrund der vielen finanziellen Verbindungen zum städtischen Haushalt. Ebenso wird die Höhe der Verlustübernahme abgestimmt. Die Stadt Lippstadt verpflichtet sich gemäß § 18 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags die Verluste aus der Wirtschaftsplanung auszugleichen. An den Gesprächsrunden zum Wirtschaftsplan nehmen in der Regel die Kämmerer, u.a. die Mitarbeiterin der Beteiligungsverwaltung, die Geschäftsführung der KWL und der Prokurist der KWL teil. Der Wirtschaftsplanentwurf wird nach den Gesprächen nochmals der Stadt vorgelegt, so dass nachvollzogen werden kann, dass die abgestimmten Ergebnisse eingearbeitet wurden.

Der weitere Ablauf des Verfahrens erfolgt anschließend nach der bereits oben dargestellten Beschlussfassungskette.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Ein standardisiertes unterjähriges Berichtswesen der KWL an die Stadt gibt es nicht. Lediglich die Gremienvertreter werden von der Geschäftsführung in den Gremiensitzungen unterjährig über die Entwicklung des Geschäftsjahres des Unternehmens mündlich unterrichtet. Diese Informationen werden grundsätzlich nicht an die Beteiligungsverwaltung weitergeleitet. Somit ist die Beteiligungsverwaltung unterjährig über die wesentlichen wirtschaftlichen Entwicklungen nicht ausreichend informiert. Die Einhaltung des Wirtschaftsplans wird seitens der Stadt aktuell aktiv nicht überprüft.

Sollte die KWL im Geschäftsbetrieb feststellen, dass die geplante Verlustübernahme durch die Stadt nicht ausreicht, setzt sich die Geschäftsführung der KWL direkt mit der Beteiligungsverwaltung in Verbindung. Bei Erhöhung des Zuschusses von mehr als zehn Prozent muss die KWL gemäß § 16 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag unverzüglich einen Nachtragsplan auf- und feststellen. Ohne die finanziellen Mittel der Stadt ist die KWL nicht handlungsfähig. Daher werden die geplanten Verlustübernahmen durch die Stadt bereits unterjährig an die KWL als Vorauszahlung geleistet. Am Ende des Geschäftsjahres erfolgt dann eine Nachkalkulation.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte unterjährig die Einhaltung des Wirtschaftsplans der KWL überprüfen. Diese Aufgabe sollte dem noch auszubauenden Beteiligungsmanagement obliegen. Voraussetzung hierfür ist ein unterjähriges, mindestens quartalsweises Berichtswesen des Unternehmens an die Stadt. Mit Blick auf ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen an den Rat sollte das Beteiligungsmanagement die Anforderungen an das Berichtswesen (Daten und Inhalte) vorgeben. Außerdem sollten Fristen für die Zusendung der unterjährigen Berichte festgeschrieben werden. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public Corporate Governance Kodex aufgenommen werden.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss durch die Gesellschaft zeitnah erstellt. Die Beschlussfassung des Jahresabschlusses und der Ergebnisverwendung erfolgt über die oben beschriebene Beschlussfassungskette. Die Beteiligungsverwaltung erstellt die entsprechenden Beschlüsse für den Rat der Stadt.

Es haben sich keine Hinweise ergeben, dass die bisherigen Verlustübernahmen nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt stehen. Insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die KWL laut Wirtschaftsplanung 2021/2022 weiter negativ entwickelt, ist die zukünftige Verlustübernahme hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Stadt im Blick zu behalten.

3.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lippstadt ergeben.	86	E1.1	Die Stadt Lippstadt sollte das Beteiligungsmanagement ausbauen. Um den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement entsprechen zu können, sollte die Stadt Lippstadt eine angemessene Personalausstattung bereitstellen.	87
			E1.2	Die Stadt Lippstadt sollte dafür Sorge tragen, dass alle Informationen und Unterlagen durch die Unternehmen zeitnah der Stadt zur Verfügung gestellt werden und an das Beteiligungsmanagement weitergeleitet werden. Die Digitalisierung der Daten und Unterlagen sollte die Stadt weiter forcieren. Verbindliche Regelungen für eine gute konzernweite Unternehmenskultur sollten in einem Public Corporate Governance Kodex und hinsichtlich der Verwaltungsabläufe ergänzend in einer Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden. Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass der Public Corporate Governance Kodex durch einen Beschluss des zuständigen Gremiums der Unternehmen von den Unternehmen anerkannt werden. In anstehenden Änderungen von Gesellschaftsverträgen oder in neuen Gesellschaftsverträgen sollte diese Anerkennung aufgenommen werden.	87
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lippstadt ergeben.	88	E2.1	Die Stadt Lippstadt sollte den Beteiligungsbericht 2020 schnellstmöglich fertig stellen und dem Rat zur Beschlussfassung vorlegen. Es ist sicherzustellen, dass die Beteiligungen vollständig und mit allen notwendigen Angaben in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden.	89
			E2.2	Die Stadt Lippstadt sollte ein unterjähriges Berichtswesen in der vorbezeichneten Art und Weise mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen implementieren. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public	90

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Corporate Governance Kodex und hinsichtlich der Verwaltungsabläufe ergänzend in einer Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden.	
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lippstadt ergeben.	90	F3.1	Die Stadt Lippstadt sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Ergänzend sollten, soweit erforderlich, Schulungen zu fachlichen Themen und komplexen Themenfeldern angeboten werden.	16
			F3.2	Das Beteiligungsmanagement sollte alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen der Beteiligungen strukturiert sichten. Darüber hinaus sollte das Beteiligungsmanagement die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter durch schriftliche Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen. Entsprechend sollte auch eine Regelung in der Beteiligungsrichtlinie aufgenommen werden.	16/17
Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen					
F4	Die Stadt Lippstadt kann ihre Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung der SWL und der KWL verbessern, insbesondere in Bezug auf die unterjährige Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans.	94	F4.1	Die Stadt Lippstadt sollte für die Zukunft den Prozess zur Wirtschaftsplanerstellung schriftlich fixieren, beispielsweise über einen Public Corporate Governance Kodex. Für die Stadt und die SWL sollten die Abläufe klar geregelt sein. Ebenso sollte der Informationsfluss bei Personalwechseln oder Vertretungssituationen sichergestellt sein.	20
			F4.2	Die Stadt Lippstadt sollte unterjährig die Einhaltung des Wirtschaftsplans der SWL überprüfen. Diese Aufgabe sollte dem noch auszubauenden Beteiligungsmanagement obliegen. Voraussetzung hierfür ist ein unterjähriges, mindestens quartalsweises Berichtswesen des Unternehmens an die Stadt. Mit Blick auf ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen an den Rat sollte das Beteiligungsmanagement die Anforderungen an das Berichtswesen (Daten und Inhalte) vorgeben. Außerdem sollten Fristen für die Zusendung der unterjährigen Berichte festgeschrieben werden. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public Corporate Governance Kodex aufgenommen werden.	21

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			F4.3 Die Stadt Lippstadt sollte unterjährig die Einhaltung des Wirtschaftsplans der KWL überprüfen. Diese Aufgabe sollte dem noch auszubauenden Beteiligungsmanagement obliegen. Voraussetzung hierfür ist ein unterjähriges, mindestens quartalsweises Berichtswesen des Unternehmens an die Stadt. Mit Blick auf ein einheitliches unterjähriges Berichtswesen an den Rat sollte das Beteiligungsmanagement die Anforderungen an das Berichtswesen (Daten und Inhalte) vorgeben. Außerdem sollten Fristen für die Zusendung der unterjährigen Berichte festgeschrieben werden. Verbindliche Regelungen dazu sollten in einem Public Corporate Governance Kodex aufgenommen werden.	22

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Lippstadt** Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Einschätzungen und Erfahrungen der Jugendämter zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert. Das zeigen auch verschiedene Untersuchungen und Befragungen.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann in der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

Hilfe zur Erziehung

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lippstadt mit geringer Kinderarmut und einer geringen Jugendarbeitslosigkeit sind eher begünstigender als bei der Mehrheit der anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Dies zeigt sich auch im Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) je Jugendeinwohner, der fast am Minimum der Vergleichskommunen liegt. Erheblich beeinflussen die Aufwendungen für HzE den Fehlbetrag. Die Aufwendungen bestehen vor allem aus Transferleistungen an freie Träger. Im ambulanten Bereich ist es der Stadt Lippstadt gelungen zusammen mit einem Trägerverbund bestehend aus vier Trägern und weiteren freien Trägern die Aufwendungen je Hilfefall gering zu halten. Auch die stationären Hilfen zeichnen sich in Lippstadt durch geringere Aufwendungen je Hilfefall als in den Vergleichskommunen aus.

Ursächlich für den unterdurchschnittlichen Fehlbetrag ist weiterhin die Falldichte, die unterhalb des Median der Vergleichskommunen liegt. Ferner beeinflussen auch die über dem Median liegenden kostengünstigen ambulanten Hilfen den Fehlbetrag positiv.

In der Stadt Lippstadt ist bereits durch die Gestaltung des Fachbereichs eine enge Abstimmung zwischen dem Bereich Schule und Jugend sichergestellt. Damit hat die Stadt eine gute Grundlage geschaffen, um sich den neuen Herausforderungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG)²⁴ in der Kinder- und Jugendhilfe zu stellen. Die Auswirkungen auf den Aufwand und den Ressourceneinsatz auf die Jugendhilfe sind zum heutigen Stand noch nicht absehbar.

Die Stadt Lippstadt verfügt über einen fachlich und personell gut ausgestatteten Fachdienst Jugend und Familie. Dem Fachdienst ist es gelungen über eine optimierte Fallsteuerung eine Reduzierung der Zugänge in den Hilfen zur Erziehung zu erreichen. In der Stadt Lippstadt sind vielfältige niederschwellige Hilfen und sozialräumliche Ressourcen vorhanden. Mit der Teilnahme am Projekt „kinderstark NRW schafft Chancen“ soll ein Gesamtkonzept für präventive Angebote für alle Altersklassen geschaffen werden.

Die Stadt Lippstadt verfügt über gute Grundlagen, um ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling zu entwickeln. Dabei ist das Finanzcontrolling besser und weiterentwickelt, als das Fachcontrolling. Diese Entwicklung sollte mit der Festlegung einer Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Verwaltung und Politik beginnen, um strategische Ziele einfließen zu lassen. Die kontinuierlichen Datenauswertungen über mehrere Jahre geben wichtige Anhaltspunkte für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung und unterstützen die Entscheidungen politischer Gremien.

Die Stadt Lippstadt hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen in ihren Produkt- und Prozessbeschreibungen hinterlegt. Die Verfahrensstandards sollten insgesamt geprüft und aktualisiert werden. Dabei sind auch die Änderungen des SGB VIII einzubeziehen. Auch Aspekte zum Fachcontrolling sollten in die Standards einfließen.

Der Fachdienst Jugend und Familie setzt eine Jugendamtssoftware für alle Bereiche ein. Die Möglichkeiten der Software werden noch nicht voll umfänglich ausgeschöpft. Schnittstellen zur Finanzsoftware sind nur begrenzt vorhanden.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII).

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik²⁵ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein

²⁴ Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) ist am 15.06.2021 in Kraft getreten

²⁵ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfefewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

4.3 Strukturen

- Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lippstadt sind nicht auffällig. Die Stadt Lippstadt berücksichtigt diese bei der Planung und Entwicklung von Maßnahmen.

Die unterschiedliche Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung zeigt sich bezogen auf die Höhe der Inanspruchnahme und auch bei der Verteilung der in den Kommunen von den jungen Menschen und ihren Familien in Anspruch genommenen Leistungen. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen beeinflussen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung. Die Stadt **Lippstadt** ist dem Jugendamtstyp 9 (kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern) und der Belastungsklasse 3 (geringe Kinderarmut) nach der Statistik der AKJ TU Dortmund²⁶ zugeordnet. Insgesamt betrachtet haben die großen kreisangehörigen Kommunen keine ausgesprochen hohe Kinderarmut zu verzeichnen. Dieses kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

Das deckt sich mit den Einschätzungen der Stadt Lippstadt. Die Stadt Lippstadt ist Standort für eine Suchtklinik, einer Psychiatrieeinrichtung und einem Krankenhaus mit Geburts- und Kinderstation. Mit diesen Kliniken gibt es Kooperationen. Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von

²⁶ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

HZE hat laut der Stadt Lippstadt insbesondere die Psychiatrieeinrichtung. Ansonsten gibt es in Lippstadt keine örtlichen Besonderheiten, die einen Einfluss auf die Leistungen der HZE haben.

4.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Lippstadt im Jahr 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,1	17,9	19,3	19,9	21,0	22,0	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,0	0,6	2,7	3,3	4,0	7,5	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,6	15,6	17,3	18,2	19,6	21,8	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	6,0	1,4	4,3	5,3	7,2	10,5	35

In den Vergleich sind Werte von 35 Kommunen eingeflossen. Die **Stadt Lippstadt** hat im Betrachtungszeitraum sinkende Jugendeinwohnerzahlen. Der Personenkreis, der Hilfen zur Erziehung beziehen könnte, ist damit etwas gesunken. Der Anteil der Einwohner unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in dem betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 ist relativ konstant am Median der Vergleichskommunen geblieben. Der Anteil wirkt sich rechnerisch auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus. Allerdings waren in der Vergangenheit die prognostizierten Einwohnerzahlen von IT.NRW immer niedriger als die selbst erhobenen Werte der Stadt Lippstadt.

Der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug liegt in Lippstadt mit 18,6 Prozent fast am Median der Vergleichskommunen. In mehreren Untersuchungen²⁷ ist belegt, dass sich der Familienstatus auf den Bezug von Hilfen zur Erziehung auswirkt. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen.

Der Anteil der Schulabgänger liegt über dem Median der Vergleichskommunen. Lt. Aussage der Stadt Lippstadt entsprechen diese Meldungen nicht der Realität, sondern es sind statistische Unschärfen enthalten.

²⁷ Zum Beispiel: Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, Studie der Bertelsmann Stiftung von Anne Lenze „Alleinerziehende weiter unter Druck“ aus 2020

4.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Der Fachbereich schafft mit umfangreichen Daten eine Transparenz über die sozialräumlichen Lebensbedingungen und die vorhandene Infrastruktur im Stadtgebiet. Die Sozialplanungsstelle ist zum Zeitpunkt der Prüfung unbesetzt.

Die **Stadt Lippstadt** pflegt umfangreiche Daten in die KECK²⁸ Datenbank der Bertelsmann-Stiftung und des Vereins Familiengerechte Kommune e.V. ein. Mit den Daten aus der KECK-Datenbank kann die Stadt Lippstadt ein sozialräumliches Monitoring durchführen. Den Mitgliedern des Vereins „Familiengerechte Kommune“ wird die Datenbank kostenfrei zur Verfügung gestellt. Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft erhalten Auskunft über die soziale Lage, Bildung und Gesundheit, Umweltbedingungen oder die vorhandene Infrastruktur (beispielsweise die Tageseinrichtungen für Kinder) in den Stadtteilen. Ungleiche Chancen werden transparent und dienen als Basis für einen bedarfsgerechten Einsatz von Ressourcen. Die benötigten Daten für die KECK-Datenbank werden „händisch“ aus unterschiedlichen Systemen und Programmen (KDO-Jugendwesen²⁹, (A)KDN³⁰.sozial, Programme der Bundesanstalt für Arbeit etc.) in die Datenbank eingepflegt. Die Verantwortung für das KECK-Projekt hatte die Sozialplanerin der Stadt, die die Stelle gewechselt hat. Im Prüfungszeitraum war die Stelle noch nicht nachbesetzt. Die Stadt überlegt die Aufgaben der Sozialplanung auf mehrere Stellen aufzuteilen.

→ Empfehlung

Die Nachbesetzung der Sozialplanungsstelle sollte zeitnah erfolgen. Um Vertretungsregelungen sicherzustellen, sollte die Verantwortung für das KECK-Projekt auf mehrere Personen/Stellen aufgeteilt werden. Bei zukünftigen Digitalisierungsprojekten sollte auch die KECK-Datenbank einbezogen werden, um Medienbrüche zu vermeiden. Die erhobenen Daten sollten auch in das Fachcontrolling einfließen.

Nach einer Beratung durch den Landschaftsverband Westfalen Lippe (LWL) hat der Fachbereich beschlossen, die Aufgaben der Jugendhilfeplanung bei den Fachdienstleitungen anzudocken. Jede Fachdienstleitung plant für den eigenen Bereich. Eine Vernetzung und ein Austausch findet in den regelmäßig stattfindenden Besprechungen der Leitungskräfte statt.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Lippstadt stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

4.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

In Lippstadt gibt es ein schriftliches mit dem Rat abgestimmtes Präventionskonzept für die unter dreijährigen Kinder. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist noch nicht vorhanden.

²⁸ Kommunale Entwicklung – Chancen zur Kooperation

²⁹ Programm der Kommunalen Datenverarbeitung Oldenburg

³⁰ KDN.sozial eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung des KDN Dachverbandes kommunaler IT-Dienstleister mit Sitz in Paderborn.

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Deshalb sollte die Stadt bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte sie die maßgeblichen örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

Auch der Nachweis fiskalischer Effekte präventiver Angebote ist wie oben beschrieben sehr komplex. Der Nachweis ist allerdings in einigen Jugendämtern gelungen.³¹ Dazu ist es notwendig die Angebote auch in ein Controlling einzubinden.

In der **Stadt Lippstadt** ist ein breites Präventionsangebot vorhanden. Die Mobile Beratungsstelle für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern sucht alle Familien mit Säuglingen auf und berät Eltern mit Kindern bis zum 3. Lebensjahr zu Fragen der Ernährung, Entwicklung, Kinderbetreuung und weiteren Themen. Ferner setzt die Stadt über das Projekt Opstapje Hausbesucherinnen ein, die Eltern praktisch anleiten, ihre 1-3-Jährigen Kinder zu fördern. Das Projekt richtet sich an Familien, die unter belastenden Lebensumständen leiden und einen besonderen Unterstützungsbedarf haben und möglichst früh gefördert werden sollen. Neu installiert wird zurzeit in Kooperation mit einem freien Träger, der Stadt Warstein und dem Kreis Soest am Krankenhaus in Lippstadt ein Babylotsendienst, der alle Eltern auf der Entbindungsstation anspricht. So sollen Risikofaktoren frühzeitig erkannt und minimiert werden. Viele weitere Projekte (Familienzentren, Schulsozialarbeit, etc.) sind in Lippstadt vorhanden. Bislang gibt es aber noch keine flächendeckenden Angebote für alle Altersgruppen. Aus diesem Grund will der Fachbereich ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen erstellen. Dafür hat die Stadt Lippstadt einen Antrag gestellt um am Projekt „kinderstark – NRW schafft Chancen“ teilzunehmen. Mit dem Projekt sollen kommunale Präventionsketten mit einer kommunalen Gesamtstrategie geschaffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte die Schaffung eines Gesamtkonzeptes „Prävention“ mit Angeboten für alle Altersgruppen weiter vorantreiben.

Lippstadt arbeitet intensiv mit den betroffenen Akteuren der Präventionsarbeit, wie z.B. Familienhebammen, Familien- Gesundheits- und Kinderkrankenschwestern, Kindertageseinrichtungen, Polizei, Beratungsstelle, Frühförderstelle und Schulen zusammen. Es finden regelmäßige Treffen statt, in denen Angebote besprochen und geplant werden. Diese Angebote und Maßnahmen sollten auch in das Controlling der Stadt aufgenommen werden.

4.4 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

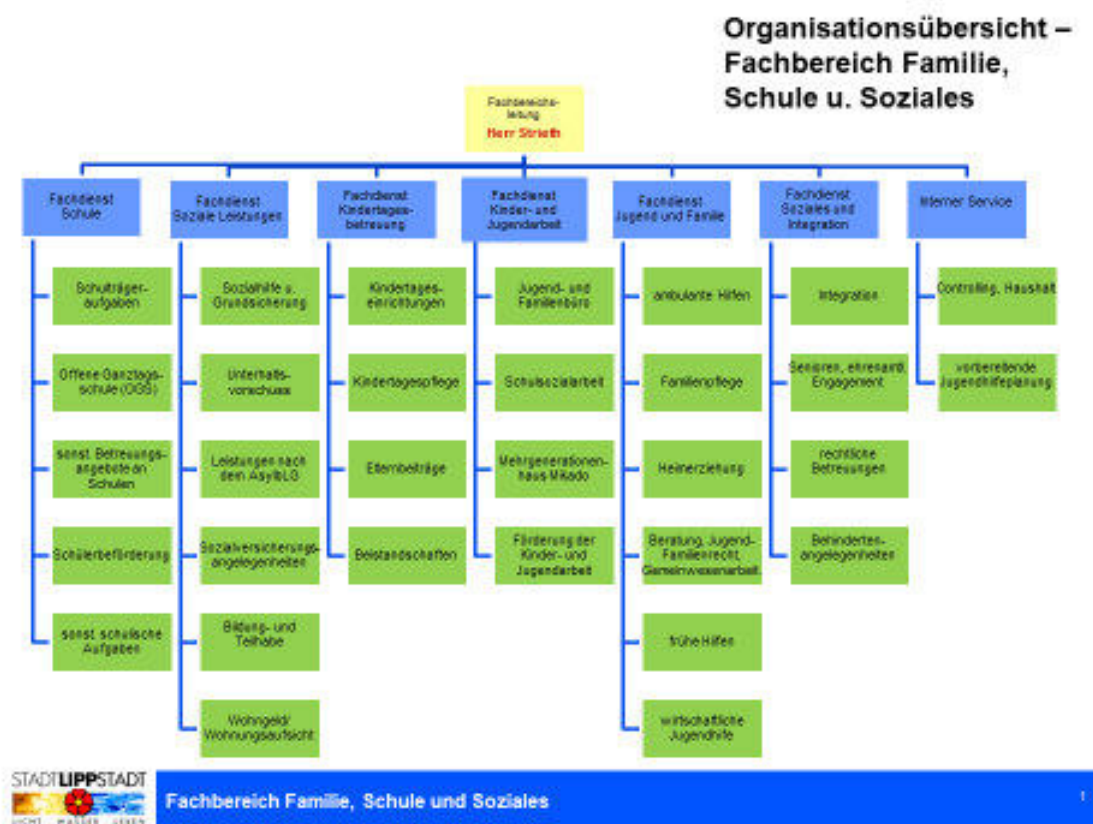
³¹ Siehe dazu auch „Kommunale Prävention und soziale Kosten Datenbände 11 und 12 NRW“ von Gerhard Micosatt“

4.4.1 Organisation

→ Feststellung

Die Gestaltung des Fachbereichs Familie, Schule und Soziales stellt eine enge Abstimmung zwischen den Bereichen Jugend, Schule und Soziales sicher. Die Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII ist noch nicht optimal organisiert.

Der Fachbereich Familie, Schule und Soziales der **Stadt Lippstadt** ist in sechs Fachdienste und die interne Steuerung unterteilt. Dabei ist neu ein Fachdienst „Kindertagesbetreuung“ installiert worden, da diese Aufgaben im Fachdienst Jugend und Familie einen sehr großen finanziellen und zeitintensiven Raum eingenommen haben. Der Fachbereich Familie, Schule und Soziales ist wie folgt aufgebaut:



Quelle Stadt Lippstadt

Bei den Aufgaben Schule und Jugend handelt es sich teilweise um dieselbe Zielgruppe. Deshalb sollte eine enge Zusammenarbeit erfolgen, um Synergieeffekte zu nutzen. In der Stadt Lippstadt ist bereits durch die Gestaltung des Fachbereichs eine enge Abstimmung zwischen dem Bereich Schule und Jugend sichergestellt. Im Fachbereich ist auch der Fachdienst Schule vertreten. Eine Vernetzung findet darüber hinaus auch zum SGB II-Bereich und zur Arbeitsagentur statt, wo beispielsweise Projekte zum Themengebiet „Jugend und Beruf“ abgestimmt werden. Die Fachdienstleitungen tauschen sich regelmäßig in Fachdienstleiterbesprechungen aus. Auf Fachdienstleitungsebene erfolgt wie vorne bereits beschrieben auch die Jugendhilfeplanung.

Der Kommunale Soziale Dienst (KSD) ist zentral in einem Gebäude untergebracht. Es gibt keine Nebenstellen. Organisiert ist der KSD sozialräumlich. Spezialdienste gibt es im KSD zurzeit nicht. Bis Oktober 2020 gab es ein eigenes Team 35a SGB VIII. Dort wurden ca. 90 Prozent der 35a SGB VIII Fälle bearbeitet. Lt. Angaben der Stadt Lippstadt hat sich diese Organisationsform nicht bewährt.

Danach gab es ein Vertiefungsgebiet 35a SGB VIII. Zwei Mitarbeiterinnen mit einem Stellenanteil waren für die Beratung und Unterstützung bei Fragen zu 35a SGB VIII zuständig. Seit April ist das Vertiefungsgebiet nicht mehr besetzt. Die Stadt Lippstadt beabsichtigt den Bereich der Eingliederungshilfe neu auszurichten. Die Bearbeitung von Fällen nach 35a SGB VIII sind sehr komplex. Dies liegt unter anderem daran, dass sehr spezielles Fachwissen benötigt wird und Fristen dringend einzuhalten sind. Deshalb besteht auch ein erhöhter Bedarf an Spezialfortbildungen.

→ **Empfehlung**

Da die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII inzwischen einen hohen Anteil am Gesamtvolumen der HzE einnehmen, sollte die Neuausrichtung des Aufgabenbereiches zeitnah erfolgen. Soweit möglich sollte die Ausrichtung bereits nach den Vorgaben des KJSG erfolgen.

Für die Übergangszeit können eventuell Mitarbeiter des KSD schwerpunktmäßig die Eingliederungshilfen betreuen. Die Stadt Lippstadt hat zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe zum § 35a SGB VIII eingerichtet.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist im Fachdienst Jugend und Familie angesiedelt. Sie ist unter anderem zuständig für Zuständigkeitsprüfungen, Kostenbeiträge, Abrechnungen der Träger, Überwachung des Haushaltsbudgets, Finanzcontrolling und Kostenerstattungen. Innerhalb der WiJu gibt es eine spezialisierte Bearbeitung der 35a SGB VIII Fälle.

Die Aufgaben des Pflegekinderdienstes nimmt zum Teil ein freier Träger wahr (siehe dazu auch das Kapitel Vollzeitpflege).

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Fachbereich Familie, Schule und Soziales mit abgestimmten Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich der HzE ist nicht vorhanden. Der Fachbereich ist jedoch in die städtische Sozialberichterstattung und das Projekt „familienfreundliche Kommune“ eingebunden.

Eine Kommune sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Wie bereits oben beschrieben ist die Stadt Lippstadt als familienfreundliche Kommune auditert und zertifiziert. Die Strategie ist unter Beteiligung von Bürgern, Politik und Verbänden erarbeitet

worden. Das Verfahren umfasste mehrere Bereiche der Jugendhilfe und anderer Familienbereiche:

- Familienbüro
- Kinder Stark
- Frühe Hilfen für Familien
- Senioren
- Lokales Bündnis für Familie / Stadtälternrat
- Stadtschulpflegschaft
- Netzwerk Frühe Hilfen
- Seniorenbeirat

Ziele und Bedarfe dieser unterschiedlichen Gruppen bespricht eine Steuerungsgruppe viermal jährlich. Die Leitung des Fachbereiches Jugend, Schule und Soziales und die Leitung des Fachdienstes Jugend ist Mitglied der Steuerungsgruppe. Damit ist eine gute Vernetzung der einzelnen Bereiche gewährleistet. Die Ergebnisse der Arbeitstreffen fasst eine Mitarbeiterin des Fachbereiches in einem Maßnahmenpaket zusammen.

In unterschiedlichen Bereichen des Fachbereiches sind Ziele formuliert worden, eine Gesamtstrategie und eine Gesamtsteuerung fehlt.

Darüber hinaus nimmt die Stadt Lippstadt am IKVS Kennzahlenvergleich³² teil. IKVS verdichtet Finanzdaten und öffentliche Statistiken zu einer Wissensdatenbank über Strukturdaten auf allen strategischen Politikfeldern, zum Ressourcenverbrauch, zur Organisation und Stellenausstattung wie auch zu Ergebnissen und zur Wirkung kommunaler Produkte. Die erarbeiteten Kennzahlenergebnisse nutzt die Stadt zur Steuerungsunterstützung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte auch den Bereich der HzE in ihre städtische Gesamtstrategie einbeziehen. Für diesen Bereich sollte der Fachbereich konkrete Ziele entwickeln und mit Maßnahmen hinterlegen.

4.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Im Fachbereich Familie, Schule und Soziales ist ein Finanzcontrolling mit Kennzahlen vorhanden. Die Arbeit mit Zielwerten kann noch intensiviert werden.

³² Interkommunale Vergleichssysteme-Systeme der Firma Axians

- Als Steuerungshilfe nutzt die Stadt Lippstadt die Daten der KECK-Datenbank und nimmt an einem interkommunalen Vergleich IKVS teil.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag können transparent dargestellt werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Das SGB VIII sieht für das Jugendamt eine sehr umfangreiche und komplexe Aufgabenpalette vor, die zumindest in den Hilfen zur Erziehung sowie den angrenzenden Leistungsbereichen umfassende pädagogische und diagnostische Kompetenzen voraussetzt. Daraus ergibt sich eine personelle Besetzung mit Sozialarbeiter*innen, die sich in der Regel erheblich von den anderen Fachbereichen der Verwaltung unterscheidet. Ergänzt wird diese besondere Stellung durch ein sehr hohes Ausgabenvolumen und ein hoher Anteil der Aufwendungen am Gesamthaushalt. Deshalb nimmt das Controlling einen hohen Stellenwert ein.

In der **Stadt Lippstadt** ist das Finanzcontrolling zentral bei der Fachbereichsleitung angesiedelt. Für den Bereich HzE sind zusätzlich Stellenanteile im Bereich der WiJu vorhanden. Als Steuerungsunterstützung nutzt der Fachbereich Daten aus der oben beschriebenen KECK-Datenbank und dem IKVS-Vergleich.

Der Kennzahlenvergleich IKVS stellt vorwiegend finanzielle Kennzahlen in den Fokus. Zusätzlich erhält die Stadt Lippstadt aus diesem Vergleich Benchmarks auch aus dem Bereich Jugend. Diese Daten bilden auch die Grundlage für das regelmäßige Berichtswesen des Fachbereiches. Daher können Daten zu den finanziellen Ressourcen vom Fachbereich relativ schnell und plausibel generiert werden. Zielwerte bzw. Zielkorridore zu den Kennzahlen hat der Fachbereich bisher nicht beschrieben. Allerdings bespricht der Fachbereich die Kennzahlenwerte in den regelmäßig stattfindenden Dienstbereichsbesprechungen. Bei gravierenden Veränderungen leitet der Fachbereich, wenn möglich, Gegensteuerungsmaßnahmen ein.

→ **Empfehlung**

Für das Finanzcontrolling sollten neben den Kennzahlen Zielwerte bzw. Zielkorridore beschrieben und analysiert werden, damit geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Damit kann auch die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter nachgewiesen werden.

4.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

In der Stadt Lippstadt sind Ansätze für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling vorhanden. Es erfolgen wenig fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, zu Abbruchquoten bzw. trägerbezogene Auswertungen.

- Positiv zu bewerten ist, dass der Fachdienst Jugend und Familie auch Kriterien für die Arbeitsbelastung und -umfang in ein Controlling integriert hat.

Eine Kommune sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Im Fachdienst Jugend und Familie nimmt die Fachdienstleitung zusammen mit der KSD Leitung das Fachcontrolling wahr. Beim Hilfeplangespräch werden konkrete Ziele der Hilfe festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein standardisierter Bericht durch den Leistungsanbieter zur Zielerreichung erstellt. Das Fachcontrolling erfolgt in der Regel als Einzelfallcontrolling. Fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung, Abbruchquoten, Wirksamkeit der Hilfen, trägerbezogene Auswertungen etc. erfolgen nicht. Die Daten und Auswertungen aus der Jugendhilfesoftware unterstützen bisher vor allem das Finanzcontrolling. Für das Fachcontrolling müssten weitere Daten ausgewertet werden, um Jugendhilfeleistungen ganzheitlicher betrachten zu können und ihre Qualität dadurch zu sichern. Daten hierfür sind in der Stadt Lippstadt wie oben bereits erläutert vielfältig vorhanden und könnten als Grundlage für ein Fachcontrolling genutzt werden.

Mit einem integrierten Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen, der auf Grundlage des Fachcontrollings getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden. Regelmäßige Auswertungen könnten beispielsweise zu Laufzeiten der Hilfen, Abbrüchen, planmäßige Rückkehr in die Herkunftsfamilie, Kennzahlen zu den Beratungen nach § 16 SGB VIII etc. erfolgen. Die Ergebnisse können auch als Grundlage für Qualitätsdialoge mit den Trägern verwendet werden. Auch, wenn Kausalitäten zwischen Intervention und Wirkung nicht immer eindeutig hergestellt werden können, so können über Indikatorenkonzepte Ergebnisqualitäten und Entwicklungsdynamiken abgebildet werden.

→ Empfehlung

Durch das Fachcontrolling sollten fallübergreifende Auswertungen durchgeführt werden. Die Ergebnisse des Fach- und Finanzcontrollings sollten miteinander verknüpft werden. In das Controlling sollten auch die Kennzahlen und Maßnahmen aus der KECK-Datenbank, dem IKVS-Vergleich, den Erfahrungen mit dem Trägerverbund und den vielfältigen präventiven Angeboten einfließen.

4.5 Verfahrensstandards

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Standards für die Arbeit des KSD des Fachdienstes Jugend und Familie der Stadt Lippstadt sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen schriftlich geregelt. Die Möglichkeiten der Software KDO Jugendwesen schöpft der Fachdienst nicht aus.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).

Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Die **Stadt Lippstadt** hat die Standards für die Aufgabenwahrnehmung im Fachdienst Jugend in verschiedenen Dienst- und Arbeitsanweisungen verbindlich für die Mitarbeiter beschrieben. Sämtliche Verfahrenshinweise sind in einem Ordner hinterlegt und für die Fachkräfte des KSD auch in digitaler Form zugänglich. Zusätzlich sind die Anweisungen Thema in den regelmäßig stattfindenden Dienstbesprechungen und Fachtagen. Sie beinhalten auch Regelungen zu Aktenführung und Dokumentation. Die Standards werden gemeinsam in Arbeitsgemeinschaften des Fachdienstes erarbeitet und beschrieben. Damit erhöht sich die Akzeptanz für die Mitarbeiter des KSD. Wie oben bereits beschrieben, hat der Fachbereich die unterschiedlichen Prozesse der HzE beschrieben und mit Zeitanteilen hinterlegt.

Das verwendete Jugendamtsverfahren der Kommunalen Datenverarbeitung Oldenburg (KDO) wird für alle Bereiche des Fachdienstes eingesetzt. Das bisher genutzte Modul soll durch ein neues moderneres abgelöst werden. Lt. Auskunft des Fachdienstes werden die Möglichkeiten der Software noch nicht vollumfänglich ausgeschöpft. Die einzelnen Arbeitsschritte aus den Verfahrensstandards sind nicht in die Software eingepflegt. Es erfolgt eine Aktenführung vollständig in Papierform. Auch Vordrucke und Unterlagen sind nur zum Teil in der Software hinterlegt. Die Einführung der E-Akte ist mit der nächsten Version der KDO-Jugendwesen geplant.

Auszahlungsschnittstellen zur Finanzsoftware Infoma sind vorhanden. Einnahmeschnittstellen zur KDO sind bisher nicht programmiert. Gegenwärtig sind Doppelarbeiten durch eine doppelte Eingabe in zwei Systemen notwendig. Diese könnten durch eine Schnittstelle minimiert werden.

Wenn die Arbeitsschritte und Kernprozesse der Verfahrensstandards mit Vordrucken im System hinterlegt wären, könnte eingerichtet werden, dass alle Arbeitsschritte in der vorgegebenen Reihenfolge erfolgen und eingehalten werden müssen. Wenn Standards und Prozesse nicht eingehalten werden, ist eine Weiterbearbeitung nicht möglich. Ebenso könnte durch eine elektronische Wiedervorlage im System gesichert werden, dass Hilfepläne rechtzeitig fortgeschrieben werden, da auch andere Beschäftigte und Vorgesetzte in die Wiedervorlagetermine eingebunden werden können. Alle Prozesse wären nachvollziehbar mit Berechtigungskonzepten im System hinterlegt. Das würde auch Vertretungssituationen erleichtern.

→ Empfehlung

Der Fachbereich Jugend und Familie sollte zukünftig die Möglichkeiten der Software Jugendwesen ausschöpfen. Insbesondere sollten die Möglichkeiten für individuelle Prozessgestaltungen, Schnittstellenverwaltung, Auswertemöglichkeiten etc. ausgeschöpft werden. Perspektivisch sollte die Bearbeitung nicht mehr in Papierform, sondern als E-Akte erfolgen.

Eine Überprüfung der Einhaltung der Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren durch eine Akteneinsicht in die KSD-Fallakten wurde durch die gpaNRW nicht vorgenommen.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren läuft in der Stadt Lippstadt nach einem schlüssigen Verfahren ab, das den nachfolgend formulierten Anforderungen gerecht wird.
- Die frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.*
- *Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*

- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Die **Stadt Lippstadt** hat in ihrem Intranet das Gewährungs- und Hilfeplanverfahren bei Hilfen gemäß §§ 19, 20, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 35a und 41 SGB VIII für die Fachkräfte des KSD beschrieben. Die Dienstanweisung sowie die hierzu ergänzend im Interview erteilten Auskünfte zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, das den vorstehenden Anforderungen gerecht wird.

Die passgenaue Hilfe ermittelt der KSD in der kollegialen Beratung. Aufgrund der Erfahrungswerte der KSD Mitarbeiter und Leitung wird zusammen mit der WiJu ein Träger ausgewählt. Die Zusammensetzung der kollegialen Beratung ist je nach Wohnort des Hilfeempfängers und der Intensität der Fälle unterschiedlich.

Die WiJu nimmt an den Fallkonferenzen des KSD teil und bringt die finanzielle und verwaltungsrechtliche Expertise mit in die Beratungen ein.

4.5.1.2 Fallsteuerung

- ➔ Der Fachbereich steuert die Fallbearbeitung durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess. Im ambulanten Bereich arbeitet der KSD hauptsächlich mit einem Trägerverbund bestehend aus vier Trägern zusammen.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*
- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die **Stadt Lippstadt** hat ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe im Intranet schriftlich geregelt. Hier werden alle Kernprozesse über Falleingang bis Fallbeendigung beschrieben. Hierzu

hat der Fachbereich Prozesslandkarten erarbeitet. Auch für weitere Leistungen des Jugendamtes wie Beratungen, Inobhutnahmen, Kindeswohlgefährdung etc. sind Standards vorhanden und verschriftlicht.

Im ambulanten Bereich arbeitet die Stadt Lippstadt mit einem Trägerverbund bestehend aus vier Trägern zusammen. Nach Einschätzung des Fachbereichs wird dieser zu circa 80 Prozent belegt. Für spezielle Leistungen werden auch andere Träger belegt. Der Markzugang ist auch für andere Träger möglich. Zwischen dem Fachdienst Jugend und den Trägern besteht ein enger Kontakt. Es finden regelmäßig Fachtage und Qualitätsdialoge mit den Trägern statt. Zu den erbrachten Leistungen ist das Berichtswesen mit den Trägern standardisiert.

Die Laufzeiten der ambulanten Hilfen sind auf ein Jahr begrenzt. Zusätzlich hat die Stadt Lippstadt eine „Abbruchberatung“ installiert. Sofern eine Hilfe endet, ohne die Hilfeziele erreicht zu haben, findet eine kollegiale Beratung statt. In die Gespräche sind immer auch die Klienten, Familien und Träger einbezogen.

Ein Anbieterverzeichnis mit Kosten, Leistungen und Erfahrungswerten für den stationären Bereich gibt es in Lippstadt nicht, da die regelmäßige Pflege der Datei sehr aufwendig war. Erfahrungen mit der Belegung von Heimen werden direkt in den Teambesprechungen ausgetauscht. Über die Software kann abgerufen werden, wer welche Einrichtung belegt hat.

Die WiJu ist regelmäßig in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Sie nimmt an den kollegialen Beratungen teil. Damit wird gewährleistet, dass auch wirtschaftliche Aspekte bei der Leistungsgewährung mit einbezogen werden.

Rückkehroptionen werden direkt im Hilfeplangespräch beleuchtet und festgehalten. Dazu gibt es einen Standardprozess.

4.5.1.3 Auswirkungen der Corona-Krise

In den Kommunen mussten während der Corona-Krise vor Ort fachlich fundierte Lösungen gefunden, alternative Angebote entwickelt sowie neue Wege der Informationsweitergabe und Zusammenarbeit unter den Fachkräften etabliert werden. So konnten die Angebote auch während der langanhaltenden Lockdown-Phasen aufrechterhalten werden. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass Kommunen, die bereits ernsthafte Schritte in Richtung Digitalisierung gegangen sind, meist besser die Krise meistern konnten. Bereits jetzt sind neue Prozesse/Arbeitsweisen entstanden z.B. Durchführen von Videokonferenzen, digitales Abspeichern von Unterlagen im System anstelle von ausdrucken und abheften. Erfolgreiche Beispiele dieser neuen Arbeitswelt sollten systematisch gesammelt und in den Regelbetrieb integriert werden.

Die Stadt Lippstadt hat im März und April 2020 die Mitarbeiter der WiJu und des KSD in zwei Gruppen in Präsenz und Homeoffice aufgeteilt. Nach dieser Zeit waren Mitarbeiter wieder in Präsenz in den Büroräumen der Stadt Lippstadt. Je nach Bedarf konnten die Mitarbeiter dann auch im Homeoffice arbeiten. Diese Regelungen hat der Fachbereich beibehalten. Bisher gibt es keine bzw. eine nur unzureichende technische Ausstattung (Nutzung eigener Telefone, PCs, Drucker etc.). Gerade für den sehr datenschutzsensiblen Jugendbereich sollte ein Konzept erarbeitet und die technischen Voraussetzungen geschaffen werden.

→ Empfehlung

Auch nach Beendigung der Corona-Krise sollte die Stadt Lippstadt über eine zeitgemäße Ausstattung des Fachbereiches und insbesondere des KSD nachdenken. Diensthandys, Tablets und eine Diktiersoftware sollten zum Standard gehören. Die Regelungen zum Home-office sollten verstetigt werden.

Der Kontakt mit den Klienten fand während der Pandemie weiterhin unter Beachtung der Abstands- und Hygienevorschriften statt. Hilfepläne bzw. Hilfeplankonferenzen hat der KSD zum Teil verschoben. Dieses hat sich auf Laufzeiten von Hilfen ausgewirkt.

Sofern Hilfeplankonferenzen stattgefunden haben, sind diese mit den üblichen Standards durchgeführt worden. Beratungen nach § 16 SGB VIII fanden lediglich in Ausnahmefällen statt. Im Vergleich zu 2020 haben sich in 2021 die HzE Zahlen leicht nach oben entwickelt. In der aktuellen Corona-Zeit ist es der Stadt Lippstadt gelungen, alle für den Kinderschutz notwendigen und gesetzlich vorgegebenen Strukturen aufrecht zu erhalten. Lippstadt misst dem Schutz von Kindern und Jugendlichen eine zentrale Bedeutung zu. Aufgaben im Kontext des Kinderschutzes haben eine hohe Priorität. Vorläufige Schutzmaßnahmen (Inobhutnahmen) werden weiterhin begonnen und Hausbesuche werden weiterhin durchgeführt. Es existieren in der Stadt Lippstadt gute Kooperationsstrukturen.

Gemäß einer Studie³³ der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) haben die rund 200 an der Erhebung teilnehmenden Jugendämter knapp fünf Prozent mehr 8a- Verfahren durchgeführt als 2019. Da bereits in den Vorjahren die Fallzahlen stetig gestiegen sind, wurde damit etwa eine Größenordnung erreicht, wie sie auch ohne den Einfluss der Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre, wenn sich dieser Trend fortgesetzt hätte. Auch in Lippstadt sind die Kinderschutzmeldungen im Corona-Jahr 2020 gestiegen. Allerdings waren die Zahlen im Jahr 2018 noch höher als 2020. Im Zeitverlauf zeigt sich in Lippstadt folgende Entwicklung:

Kinderschutzmeldungen 2017 bis 2020

	2017	2018	2019	2020
Kinderschutzmeldungen nach § 8a SGB VIII	143	205	188	201
davon in Hilfeplanfälle übergegangen	22	37	36	27
Anteil der Meldungen nach 8a SGB VIII, die in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind	11,4	18,1	19,2	13,4

Mit der Reform des SGB VIII (KJSG) soll auch der Kinder- und Jugendschutz verbessert werden. Dadurch müssen auch die Verfahrensstandards der HzE überprüft werden. Besserer Kinder- und Jugendschutz beinhaltet laut dem neuen Gesetz:

- Kinder und Jugendliche in Einrichtungen besser schützen
- Kinder und Jugendliche in Auslandsmaßnahmen besser schützen

³³ siehe dazu auch den Werkstattbericht zur Zusatzerhebung der Gefährdungseinschätzungen gemäß 8 a Abs. 1 VIII anlässlich der SARS-CoV-2-Pandemie Stand September 2021 der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

- Kinder u. Jugendliche, die Unterstützung von KJH u. Gesundheitswesen bedürfen, besser schützen
- Bessere Zusammenarbeit KJH und Justiz

Beispielsweise ist das Jugendamt nunmehr verpflichtet, zeitnah Rückmeldung an meldende Berufsheimnisträger (§ 4 KKG/8a SGB VIII) zu geben.

→ Empfehlung

Die Auswirkungen der Novellierung des SGB VIII bezüglich des verbesserten Kinder- und Jugendschutzes sollten bezüglich des Personals (Quantität und Qualität), der Organisation (Veränderung von Prozessen und Verfahrensregelungen, Schaffung und Stärkung von Netzwerken) im Blick behalten und geprüft werden.

Zusätzlich hat auch das Land NRW 2022 ein neues Kinderschutzgesetz auf den Weg gebracht. In dem zum Prüfungszeitraum vorliegenden Referentenentwurf werden einige Punkte des KJSG aufgenommen und für den Bereich Kinderschutz präzisiert. Auch dieses Gesetz hat sicherlich personelle und organisatorische Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter.³⁴

Im Stellungnahmeverfahren hat die Stadt Lippstadt mitgeteilt, dass der Fachbereich zwischenzeitlich

- die Richtlinien zum Hilfeplanverfahren gem. § 36 SGB VIII und
- die Richtlinie zur Umsetzung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung gem. § 8a SGB VIII und Umsetzung des Landeskinderschutzgesetzes NRW

angepasst hat. Hierzu liegen auch entsprechende Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses vor.

4.5.1.4 Kostenerstattungsansprüche

→ Feststellung

Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und Ablaufpläne gibt es für diese Prüfung nicht.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

³⁴ Das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes NRW (MKFFI) hat Mitte November 2021 den Gesetzentwurf für ein Kinderschutzgesetz und für ein Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes in die Verbändeanhörung gegeben. Dieses Gesetz hat das Landeskabinett am 11. Januar 2022 beschlossen. Die Landesregierung hat das Ziel, Kinder und Jugendliche besser vor Gefährdungen für ihr Wohl zu schützen. Das Gesetz enthält auch eine Kostenschätzung.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) prüft in der **Stadt Lippstadt** bei Fällen, in denen die Personensorgeberechtigten außerhalb wohnen und bei schwierigen Fallkonstellationen direkt nach Falleingang die Zuständigkeit. In den anderen Fällen, in denen der KSD die Zuständigkeit ermittelt, erhält sie auch zeitnah alle Angaben und Unterlagen, die sie für die Prüfung von möglichen Kostenerstattungsansprüchen benötigt. Nach Angaben des Fachbereiches ist der Informationsfluss zwischen dem KSD und der WiJu gut. Der KSD steigt erst in die Bearbeitung von Fällen ein, wenn die Zuständigkeit abschließend geklärt ist. Für die erforderlichen Unterlagen und Angaben gibt es eine verbindliche Checkliste. Ansonsten gibt es für die Zuständigkeitsprüfung keine Verfahrensstandards.

Auch für die sich anschließende Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es keine schriftlichen Verfahrensstandards und Prozesslandkarten. Der Fachbereich Jugend und Familie hat nach eigener Einschätzung vor Ort erfahrene Fachkräfte, die die Geltendmachung der Kostenerstattungen intensiv betreiben. Hierfür werden gesetzliche Grundlagen, Kommentierungen und die Rechtsprechung einbezogen. Zusätzlich besuchen die Mitarbeiter regelmäßig Fortbildungen und tauschen sich untereinander aus. Im Team WiJu finden zusätzlich regelmäßige Dienstbesprechungen statt.

Auch wenn die Prüfungen der WiJu in der Praxis gut und intensiv erfolgt, sollten schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungen erarbeitet werden. Hierdurch wird auch der Verlust von Wissen bei möglichen Fluktuationen reduziert.

→ **Empfehlung**

Zu den Kernprozessen der WiJu sollte der Fachdienst Jugend und Familie Ablaufpläne erstellen und Verfahrensstandards festlegen.

4.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Es finden stichprobenhafte prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachdienstleitung statt. Die Möglichkeiten von technischen Plausibilitätsprüfungen und Meldungen im Jugendhilfesystem werden nicht genutzt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Bei der **Stadt Lippstadt** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch die kollegiale Beratung gewahrt. Jeder Hilfeplan wird zusätzlich auch durch die Fachdienstleitung unterschrieben. In diesem Zusammenhang kann die Einhaltung der Verfahrensstandards anhand der vorliegenden Akte geprüft werden. Das macht die Fachdienstleitung stichprobenhaft. Die Kontrollen werden nicht schriftlich dokumentiert. Automatisierte Meldungen, wenn Fälle nicht zum vereinbarten Zeitpunkt fortgeschrieben werden, und Warnlisten sind nicht vorhanden.

Außer im Bereich Kinderschutz finden stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen bei der Stadt Lippstadt im Bereich Hilfe zur Erziehung nicht statt. Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im KSD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten sollten dazu erstellt werden.

→ **Empfehlung**

Im Fachdienst Jugend und Familie sollten stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen eingeführt werden. Alle prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.

4.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

- KSD und WiJu sind fachlich gut aufgestellt und getragen von engagierten Fach- und Führungskräften. Die Auslastung des Personals überprüft der Fachdienst Jugend und Familie regelmäßig.

Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfen zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Der Personaleinsatz im KSD findet auf Grundlage einer Organisationsuntersuchung durch den Fachdienst 10 statt. Anhand von Personalkennzahlen erfolgt regelmäßig eine Überprüfung der Auslastung. Da sich die Standards im Bereich 35a SGB VIII verändert haben, sollen diese Prozesse noch einmal überprüft werden.

Eine gesamtstädtische strukturierte Personalbedarfsplanung, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt, gibt es in Lippstadt nicht. Die Personalbedarfsplanung steuert der Fachbereich. Bedarfe werden in der Regel frühzeitig ermittelt, sodass nachgesteuert werden kann. In allen Bereichen gibt es eine Übergabe mit Einarbeitungskonzept. Im Intranet des Fachbereiches gibt es einen eigenen Einarbeitungsordner „Neu im KSD“. In diesem sind zu verschiedenen Themenbereichen Informationen gesammelt vorhanden.

Für jede neue Fachkraft ist auch ein Besuch des Seminars „Neu im ASD“ obligatorisch. Im KSD werden sogenannte Trainee- und Praktikanten-Konzepte eingesetzt. In der WiJu erfolgt die Einarbeitung über Kollegen.

Im gesamten Fachbereich sind Fortbildungsangebote zu unterschiedlichen Themenbereichen vorhanden. Notwendige Fortbildungen werden immer bewilligt. Umfangreiche Möglichkeiten zur Supervision sind vorhanden.

Nach eigener Einschätzung sind für freiwerdende Stellen immer ausreichend qualifizierte Bewerbungen vorhanden sind. Stellen können deshalb schnell nachbesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte die Maßnahmen zur Mitarbeiterbindung weiter fortschreiben und festigen. Dazu gehört auch eine angemessene Ausstattung im Home-Office.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30*	18	26	29	31	42	12
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	93	75	108	136	161	223	12

*Bei der Kennzahl ist zu berücksichtigen, dass die Aufgaben des Pflegekinderdienstes in der Stadt Lippstadt nur zum Teil wahrgenommen werden.

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden. Für den KSD wurden im Jahr 2020 13,45 Vollzeit-Stellen erfasst. Hierbei ist zu beachten, dass in der Stadt Lippstadt die Aufgaben des Pflegekinderdienstes nur zum Teil bearbeitet werden. Bei der WiJu haben wir für 2020 insgesamt 4,30 Vollzeit-Stellen für den interkommunalen Vergleich berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte die Personalbemessung im KSD regelmäßig fortschreiben und überprüfen.

Insbesondere die Erweiterung der Hilfen nach § 41 SGB VIII einschließlich der Nachsorge und Übergänge, der zusätzlichen Beratungsanforderungen und Beteiligungen und den Veränderungen im Kinderschutz kann Auswirkungen auf das eingesetzte Personal haben. Einige Prozesse sind mit Blick auf die Änderungen anzupassen. Personelle Anpassungen können sich sowohl beim KSD und bei der WiJu ergeben.

4.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst/Kommunaler Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (in Lippstadt Kommunaler Sozialer Dienst) hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. In den Richtwert sind auch die Aufgaben des Pflegekinderdienstes vollumfänglich eingeflossen. Der KSD der Stadt Lippstadt nimmt lediglich einen Teil der Aufgaben wahr. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD/KSD im interkommunalen Vergleich. Die Frage, wieviel Personal eine bestimmte Qualität der Aufgabenerledigung braucht, kann nur durch differenzierte örtliche Personalbemessungsverfahren eingeschätzt werden. Die Stadt Lippstadt hat den KSD seit 2017 um rund eine halbe Stelle aufgestockt.

- Die Fallbelastung im KSD ist im Zeitverlauf niedriger als der Richtwert der gpaNRW, da nur Teile der Aufgaben des Pflegekinderdienstes durchgeführt werden.

Wie oben bereits beschrieben schreibt der Fachbereich Jugend die Personalkennzahlen zu den unterschiedlichen Leistungsarten der HzE regelmäßig fort.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ Feststellung

Die WiJu der Stadt Lippstadt ist auskömmlich ausgestattet. Sie liegt unter dem Richtwert der gpaNRW.

Für die Stellenausstattung der WiJu hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die Stadt Lippstadt positioniert sich im ersten Viertelwert der Vergleichskommunen. Wie oben bereits beschrieben nimmt die WiJu regelmäßig an den kollegialen Beratungen teil. Die WiJu bearbeitet auch Widersprüche und Klagen. Insbesondere die Widersprüche im Bereich 35a SGB VIII haben 2021 stark zugenommen. Im Berichtsjahr lagen acht Widersprüche und zwei Klagen vor. Zurzeit gehen 2/3 der abgelehnten Fälle in den Widerspruch. Zusätzlich ist eine Mitarbeiterin der WiJu für das Finanzcontrolling zuständig. Bearbeitungsrückstände bestehen in der WiJu nicht. Kostenbeiträge überprüft die WiJu jährlich. Interne Absprachen funktionieren aufgrund der Größe des Teams, sodass grundsätzlich Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig geregelt sind. Notwendige Fortbildungen können besucht werden. Wie oben bereits erläutert sollten auch für die WiJu schriftliche Verfahrensstandards und Arbeitsanweisungen in das Prozesshandbuch aufgenommen werden. Auch auf die Arbeit der WiJu wird das KJSG Auswirkungen haben.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte den Personaleinsatz der WiJu regelmäßig überprüfen. Die Verfahrensstandards sollten in das Prozesshandbuch des Fachbereichs aufgenommen werden.

4.7 Leistungsgewährung

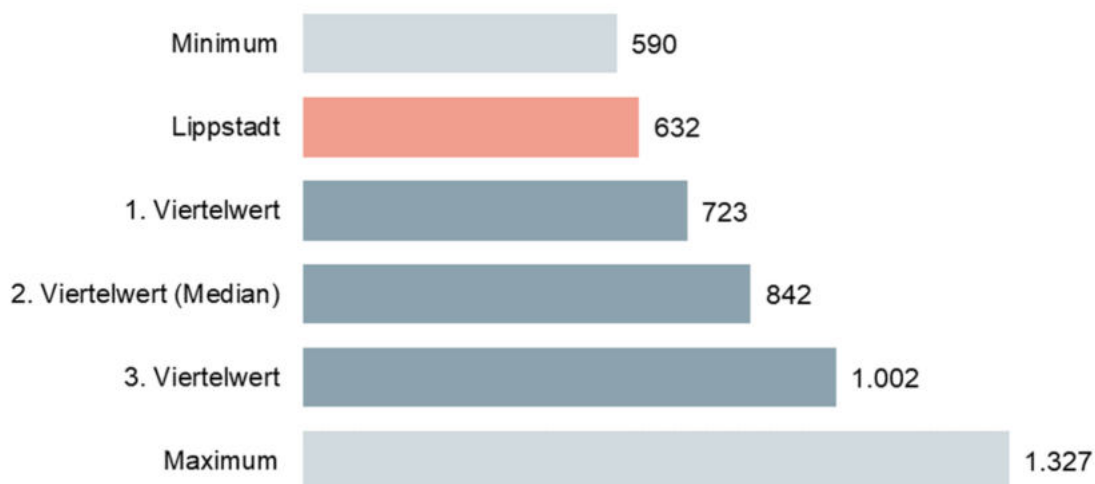
4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohner zeigt im interkommunalen Vergleich einen niedrigen Verbrauch von Finanzressourcen.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die gpaNRW hat das Produkt HzE für alle Kommunen für die Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppen 06.05 „Sonstiger Leistungen zur Förderung junger Familien“ gleichzusetzen.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 15 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie in vielen NRW Kommunen ist in der **Stadt Lippstadt** der Fehlbetrag je Jugendeinwohner seit 2017 gestiegen.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Zeitreihenvergleich in Euro

2017	2018	2019	2020
560	598	610	632

Bezogen auf den einzelnen Hilfefall HzE ergibt sich folgendes Bild:

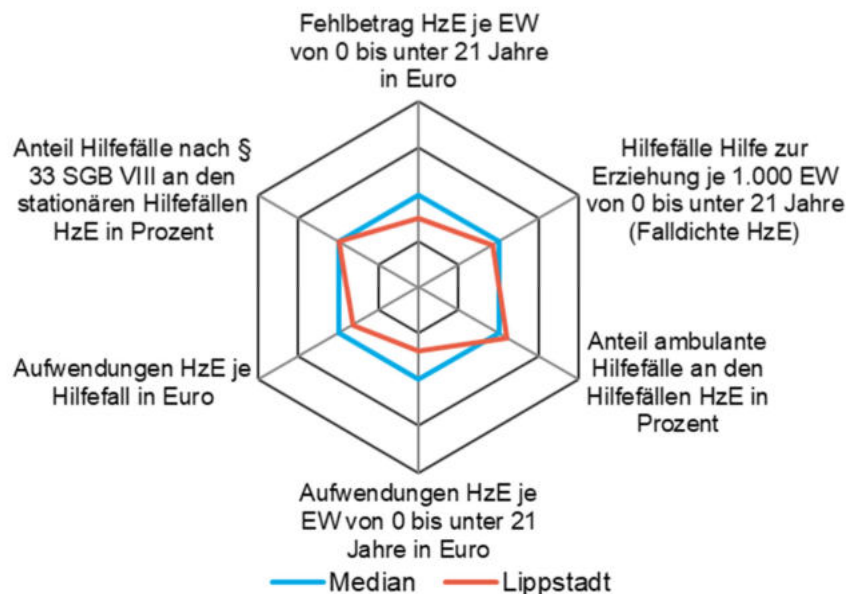
Fehlbetrag HzE je Hilfefall 2020

Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21.719	20.200	22.740	25.177	32.210	43.277	13

Auch bezogen auf den Fehlbetrag je Hilfefall ergibt sich ein ähnliches Bild wie beim Einwohnerbezug.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Kommune im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Kommune außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in

Euro“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent“ aus. Die „Falldichte HzE“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die Ausprägungen der Kennzahlen lassen erkennen, dass in der **Stadt Lippstadt** alle Kennzahlen den niedrigen Fehlbetrag beeinflussen. Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

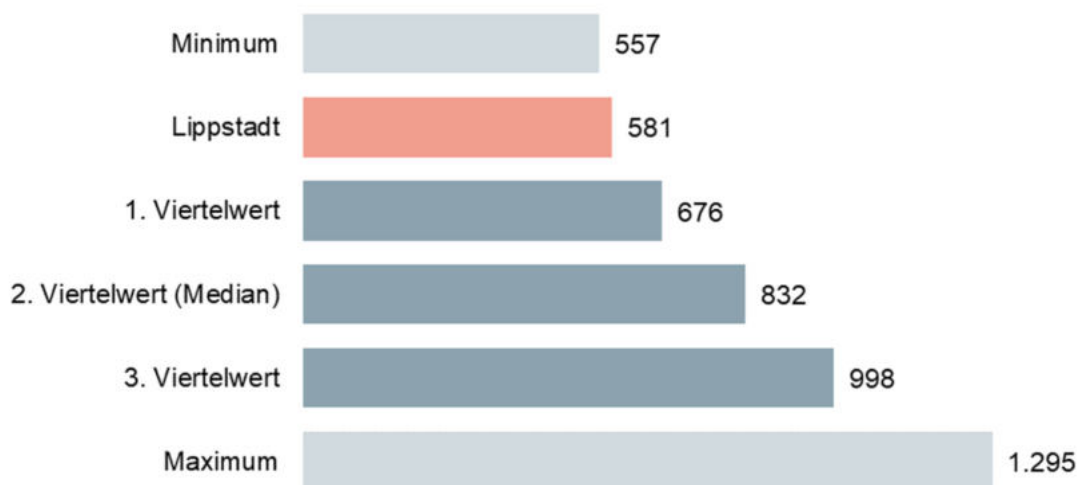
4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Werden Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet. Die **Stadt Lippstadt** setzt kein Personal für eine eigene Leistungserbringung ein. Ferner verfügt sie über keine eigene Einrichtung.

- ➔ Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung je Jugendeinwohner und je Hilfefall zeigen im interkommunalen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen. Dieses wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der HzE aus.

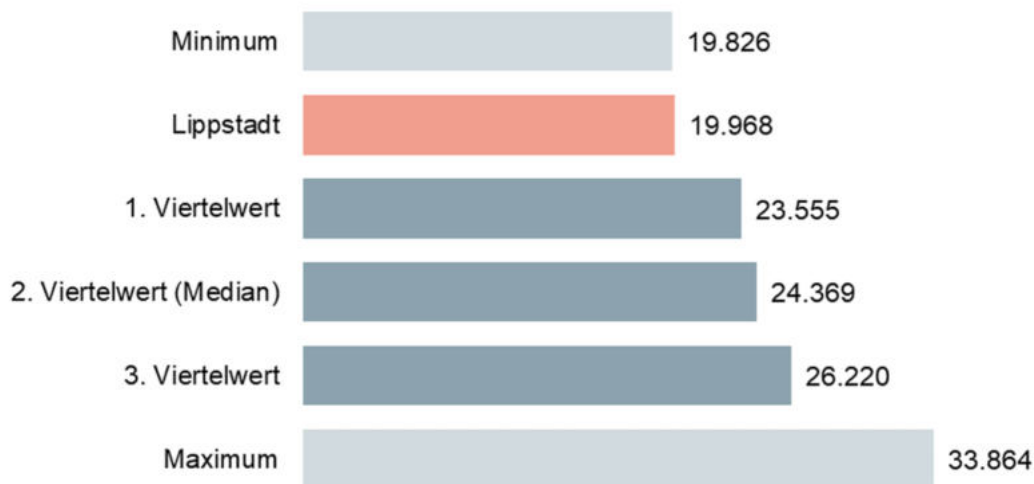
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

Im Vergleich mit dem Bezug zum Jugendeinwohner zeigt die fallbezogene Betrachtung ein ähnlich günstiges Bild des Ressourceneinsatzes. Lippstadt bewegt sich fast am Minimum der Vergleichskommunen. Hieraus kann geschlossen werden, dass die Kosten je Hilfsfall und die Anzahl der Hilfsfälle maßgeblich die niedrigen Transferaufwendungen in Lippstadt beeinflussen.

Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen. Die gute Positionierung bei dieser Kennzahl macht die folgende Grafik deutlich:



Wie bereits vorher beschrieben sind die Aufwendungen je Hilfefall im Jahr 2020 niedriger als in den Vorjahren. Dieses zeigt die nachfolgende Tabelle:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro

2017	2018	2019	2020
21.594	21.158	22.025	19.968

Die nachfolgend weitergehende differenzierte Betrachtung zeigt bei den ambulanten und stationären Hilfen eine Einordnung unterhalb des ersten Viertelwertes.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.997	7.598	9.295	10.408	12.485	17.548	18
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.589	34.462	40.041	44.749	47.745	52.910	18

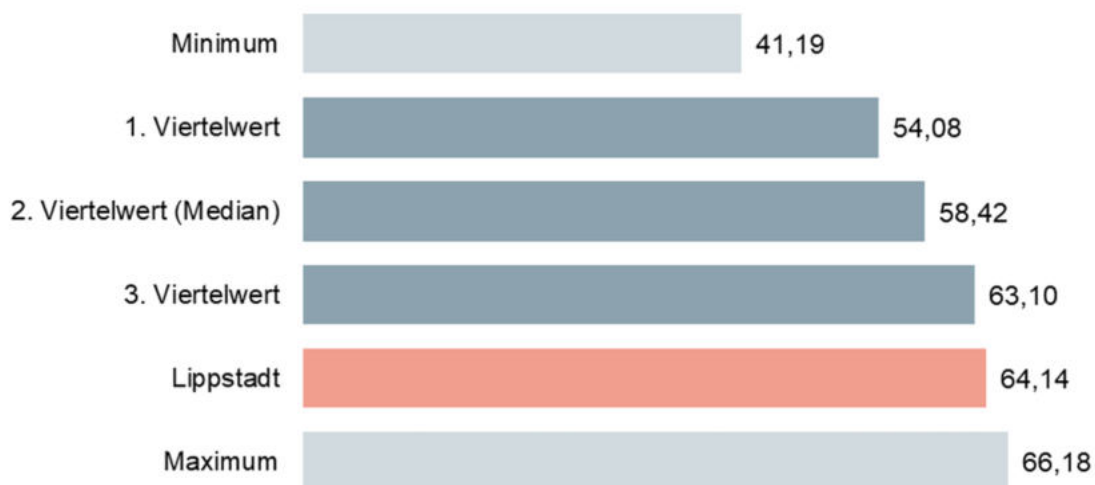
Im Corona-Jahr 2020 sind gegenüber dem Vorjahr sowohl die ambulanten wie auch die stationären Aufwendungen je Hilfefall gesunken. Gründe dafür wurden bereits in den vorherigen Kapiteln erläutert.

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Die Stadt Lippstadt erreicht einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Gesamthilfen der HzE. Dieser wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus. Die Prozesse und Verfahren zur Steuerung der Hilfe sollte der Fachdienst Jugend beibehalten und festigen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen. Die gute Positionierung der Stadt Lippstadt macht auch die folgende Grafik deutlich.



Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2017	2018	2019	2020
55,0	58,4	60,0	64,1

Seit 2017 konnte Lippstadt den Anteil ambulanter Hilfefälle an den Gesamthilfefällen kontinuierlich steigern. Der hohe Anteil der ambulanten Hilfen wirkt sich grundsätzlich positiv auf die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung aus. Auch die Falldichte ist in Lippstadt niedrig.

→ Empfehlung

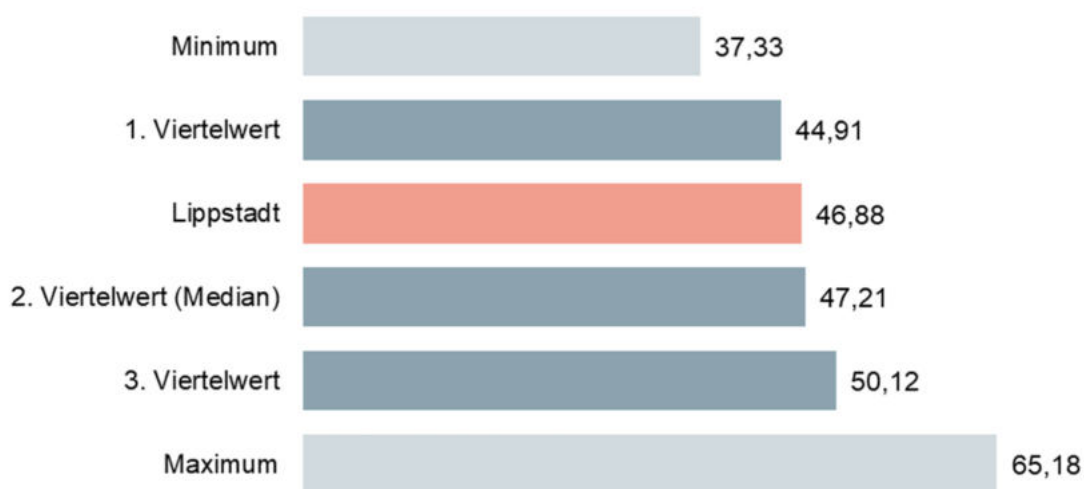
Die Stadt Lippstadt sollte ihre Strategie bei der Bewilligung der Hilfen beibehalten, um den hohen Anteil an ambulanten Hilfen zu erhalten.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt am Median der Vergleichskommunen. Obwohl über die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiveren Heimerziehung zuzuordnen sind, liegt die Falldichte bei der Heimerziehung auf niedrigem Niveau.

Ein hoher Anteil Hilfefälle in Vollzeitpflege wirkt begünstigend auf die Kosten der stationären Hilfen, da der Anteil von kostenintensiven Heimfällen dann entsprechend niedriger ausfällt. Die durchschnittlichen Kosten je stationären Hilfefall können hierüber positiv beeinflusst werden.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen. In den Vorjahren war der Anteil mit durchschnittlich 50 Prozent etwas höher.

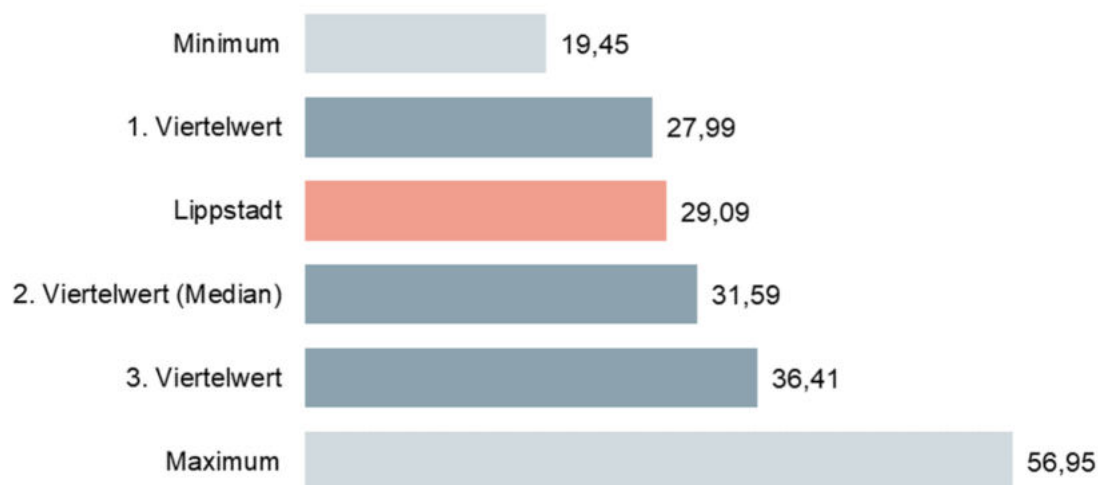
Weitere Ausführungen zu den Hilfen nach § 33 Vollzeitpflege erfolgen im Berichtsabschnitt Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII „Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

4.7.1.4 Falldichte

- Die Stadt Lippstadt weist bezogen auf die Jugendeinwohner unter den Vergleichsstädten eine unterdurchschnittliche Falldichte auf. Im Zeitreihenvergleich zeigt die Falldichte eine leicht steigende Tendenz.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

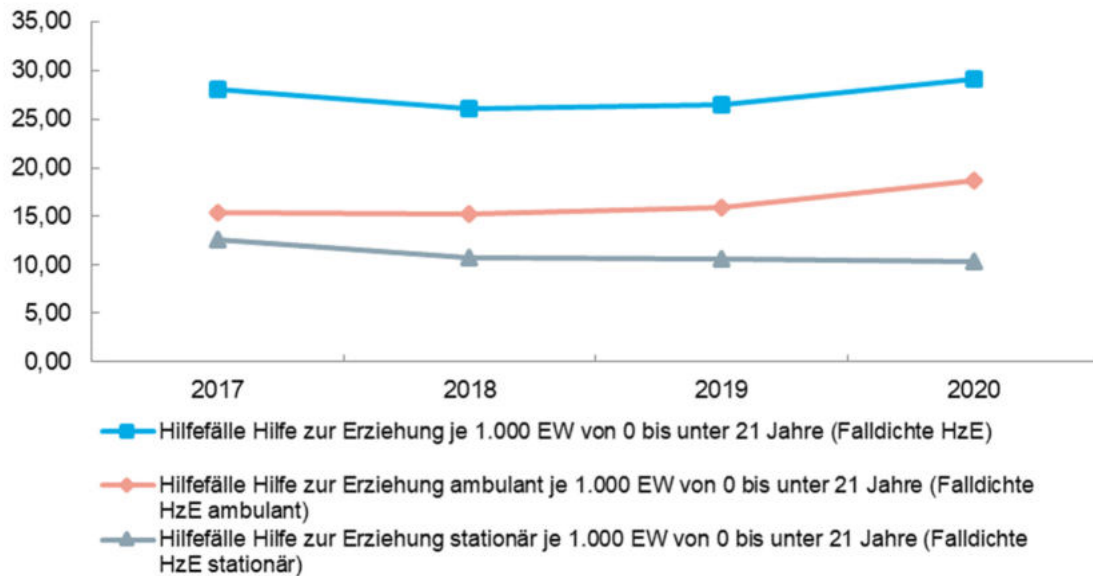
Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	212	210	218	255
Stationäre Hilfefälle	174	150	145	143
Hilfefälle gesamt	386	360	364	398

Anders als in den meisten Kommunen in NRW sind die ambulanten Hilfeplanfälle im Corona-Jahr 2020 in Lippstadt gestiegen. Im Kapitel Fallsteuerung finden sich Aussagen zum Umgang des Fachbereiches Jugend mit der Corona-Krise.

Die Falldichte HzE hat sich - anders als in anderen NRW Jugendämtern - in der Stadt Lippstadt sehr moderat entwickelt. Positiv auf den Fehlbetrag wirkt sich die geringe Falldichte bei den stationären Hilfen aus. Dieses macht auch die nachfolgende Grafik deutlich.

Falldichte HzE im Zeitverlauf



4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die Hilfen, die einen starken Einfluss auf den Fehlbetrag haben:

4.7.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Die **Stadt Lippstadt** unterscheidet bei den ambulanten Hilfen nicht nach einzelnen Hilfearten um einer Versäulung der Jugendhilfe entgegenzuwirken. Bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen handelt sich in der Regel um sozialpädagogische Leistungen, die auf Grundlage einer einzelfallbezogenen Hilfeplanung und Zielvereinbarung zwischen den Beteiligten gemäß §§ 27 ff. SGB VIII auch in Verbindung mit § 41 SGB VIII „Hilfen für junge Volljährige“ erbracht werden. Die Art, zeitlicher Umfang und Ziele der Hilfe orientieren sich am individuellen Bedarf im Einzelfall. Der Fachbereich Jugend und Familie will die Durchlässigkeit und Vernetzung zwischen den Hilfen, wie auch einen flexibleren Einsatz aus einer Hand gewährleisten. Aus diesem Grunde bucht die Stadt Lippstadt alle ambulanten Hilfen unter § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die meisten Vergleichskommunen unterscheiden bei der Buchung und Bewilligung der Hilfe nach den unterschiedlichen Hilfearten und Paragraphen.

Lippstadt setzt kein eigenes Personal für die Leistungserbringung ein. Die Hilfen werden ausschließlich von Leistungserbringern (freie Träger) erbracht. Der KSD steuert die Hilfen auf der Grundlage eines abhängig vom individuellen Bedarf erstellten Hilfeplanes.

Der Fachbereich Jugend und Familie der Stadt Lippstadt arbeitet vornehmlich mit vier örtlichen Leistungsanbietern zusammen. Der Marktzugang ist auch für andere Leistungsanbieter möglich. Diese haben sich zu einem Trägerverbund zusammengeschlossen. Diese bieten vielfältige Hilfen an. Mit dem Trägerverbund wurde im Rahmen von Entgeltvereinbarungen ein Stundensatz über die Höhe der Fachleistungsstunden verhandelt. Laut Auskunft des Fachbereiches ist der Stundensatz niedriger als in anderen Jugendämtern in der Region. Darüber hinaus beauftragt der KSD in Einzelfällen Träger mit besonderen Schwerpunkten (Säuglinge, delinquente Jugendliche, psychisch erkrankte Eltern etc.). Durchschnittlich bewilligt der KSD vier bis fünf Fachleistungsstunden pro Woche. Um die Einhaltung der Hilfeplanung sicherzustellen, ist bereits nach sechs bis acht Wochen ein weiteres Hilfeplangespräch vorgesehen. Der Hilfeplan wird halbjährlich fortgeschrieben, bei besonderem Anlass auch in kürzeren Abständen.

Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nehmen ferner die Laufzeiten und der Umfang der gewährten Hilfen. Lange Laufzeiten verstetigen die Hilfen und führen in der Folge zu höheren Aufwendungen. Aus diesem Grunde sind die Hilfen für ein Jahr befristet. Danach prüft der KSD die Notwendigkeit der Hilfe erneut.

Durchschnittlich betragen die ambulanten Aufwendungen je Helfefall 9.768 Euro. Darin sind die Aufwendungen für die jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII nicht enthalten. Ein Vergleich mit anderen Kommunen ist aufgrund der unterschiedlichen Buchungssystematik nicht sinnvoll.

4.7.2.2 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück.

Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung der ambulanten Hilfen zu.

Die Stadt Lippstadt bewilligt diese Hilfeform nur in Ausnahmefällen. Die Kinder und Jugendlichen sollen durch Unterstützung anderer Systeme (Familie, Schule, etc.) unterstützt werden. Im Prüfungszeitraum gab es einen Fall. Für diesen wendete die Stadt rund 40.000 Euro auf.

4.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Helfefall Vollzeitpflege sind vergleichsweise hoch. Immer mehr Kinder in Lippstadt benötigen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche. Eine besondere Bedeutung hat die Vollzeitpflege für jüngere Kinder- und Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches

wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i. V. m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	20.480	13.304	14.499	16.158	18.015	33.082	18
Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	97,2	51,1	75,6	107,5	128,7	216,1	18
Falldichte § 33 SGB VIII je 1.000 Einwohner	4,7	3,1	4,9	6,1	8,1	9,4	18

In der Stadt Lippstadt übernimmt ein freier Träger die Akquise, die Eignungsprüfung, die Qualifizierung, die Fortbildung, die Vermittlung, Beratung und Begleitung. Die Entscheidung und die Hilfeplanung liegt beim KSD. Seit 2017 sind die Fallzahlen bei der Vollzeitpflege rückläufig. Hinzu kommt, dass in den regulären Pflegestellen immer häufiger Verwandtenpflegen sind. Im Jahr 2020 betreute der freie Träger fast 20 Hilfefälle weniger als in 2017.

In Lippstadt ist der Anteil an Sozialpädagogischen Pflegefamilien bzw. Erziehungsstellen mit entsprechend höheren Kosten im Vergleich zu anderen Kommunen relativ hoch. Sozialpädagogische Pflegestellen werden im Rahmen von Vollzeitpflege für Kinder mit höherem Förderbedarf (z.B. Traumatisierungen, körperliche und/oder kognitive Entwicklungsbeeinträchtigung etc.) eingesetzt. In 2020 wurden circa 30 Prozent der Minderjährigen in Sonderpflegestellen betreut.

Die Stadt Lippstadt arbeitet für die Bereitschaftspflege mit zwei freien Trägern zusammen. Es stehen ca. 13 Pflegeplätze für Akutfälle zur Verfügung. Diese können über die Rufbereitschaft Tag und Nacht angefragt werden. Zusätzlich fragt der KSD im Tagesgeschäft auch noch bei anderen Diensten nach.

→ Empfehlung

Zusammen mit dem freien Träger sollte versucht werden, die Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter zu intensivieren.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

4.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Die Aufwendungen für Heimerziehung verursachen unter den Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung den größten Anteil aller Hilfen.

- Der Stadt Lippstadt gelingt es seit einigen Jahren die Aufwendungen auf konstant niedrigem Niveau zu halten. Im interkommunalen Vergleich bildet sie den Minimumwert ab.

Die **Stadt Lippstadt** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2019 und 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro 2019	58.405	58.405	66.009	68.360	70.439	73.828	18
Aufwendungen je Hilfefall in Euro 2020	62.167	62.167	67.768	70.876	72.645	76.955	18
Falldichte § 34 SGB VIII 2019	3,5	2,7	4,6	5,0	6,0	7,7	18
Falldichte § 34 SGB VIII 2020	3,2	3,0	4,4	5,1	6,5	8,3	18
Anteil Heimerziehung nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen HzE gesamt in Prozent 2019	13,1	10,3	13,8	16,8	18,1	21,2	18
Anteil Heimerziehung nach § 34 SGB VIII an den Hilfefällen HzE gesamt in Prozent 2020	10,9	9,3	14,4	16,0	18,2	21,7	18

Bis zum Jahr 2017 wurden bei den Leistungen für Heimerziehung auch die stationären Hilfefälle nach § 35a SGB VIII gebucht. In den Zahlen ab 2018 bilden sich nur noch die Fälle für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII in den Zahlen ab. Bei allen Kennzahlen befindet sich die Stadt Lippstadt auf niedrigem Niveau beziehungsweise bildet den Minimumwert ab. Dieses ist ein Ergebnis der guten Steuerung über die Hilfeplanung. Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt Lippstadt keine Kinder und Jugendlichen im Ausland untergebracht. Im Ausland soll nur bei absolut besonders gelagerten Fallkonstellationen untergebracht werden. In der Vergangenheit konnten so zwei Fälle erfolgreich abgeschlossen werden.

Nach Aussage der Stadt Lippstadt sind wie in vielen anderen Vergleichskommunen vor allem der Bedarf an zusätzlichen Leistungen (Annexleistungen) und Zuschüssen, die neben den Einrichtungsentgelten gezahlt werden, gestiegen. Ferner steigt der Bedarf an Intensivhilfen, da die vielfältigen Unterstützungsbedarfe der untergebrachten Kinder intensivere Betreuungssettings erfordern. Grundsätzlich ist die Heimunterbringung bei der Hilfeauswahl durch den KSD der Stadt Lippstadt die letzte Hilfeart die gewählt wird. Die Möglichkeiten anderer Hilfen wird im Rahmen der Hilfeplanung und kollegialen Beratung eingehend geprüft und mit den Familien und Klienten besprochen. Der überwiegende Anteil der Heimunterbringungen erfolgt ortsnah. Der Fachdienst bringt lediglich 15 Prozent der Hilfefälle in Einrichtungen, die weiter als 50 Kilometer entfernt liegen, unter.

Ein Rückführungskonzept ist in der Stadt Lippstadt schriftlich nicht vorhanden. Eine Rückkehroption prüft der KSD immer im Rahmen der Fallkonferenzen. Sofern sie bejaht wird, wird für die

Hilfe eine möglichst ortsnahe Einrichtung gewählt, um unterstützende Maßnahmen wie z.B. Besuchskontakte und ergänzende ambulanten Hilfen zu ermöglichen. Die Rückführungsquote liegt in Lippstadt bei 25 Prozent der Heimunterbringungsfälle. Allerdings sind in diesen Fällen auch die Abbrüche und damit Rückkehr in die Herkunftsfamilie enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte das „gelebte“ Rückführungskonzept verschriftlichen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

4.7.2.5 Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die sich allen anderen Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen. Entsprechende Hilfen werden auch in Auslandsmaßnahmen angeboten.

In der **Stadt Lippstadt** spielt diese Hilfeart eine untergeordnete Rolle. Auch in Lippstadt wird diese Hilfeart nur Kinder und Jugendlichen angeboten, die aus allen Systemen herausgefallen sind. In 2020 wurde ein Hilfefall betreut, der im Ausland untergebracht war. Mit der Novellierung des SGB VIII werden erhöhte Anforderungen an die Unterbringung im Ausland gestellt³⁵. Sofern die Stadt Lippstadt weiterhin Kinder und Jugendliche im Ausland unterbringt, sind die Anforderungen bei der Hilfestellung zu berücksichtigen. Aufgrund der geringen Anzahl der Hilfen werden diese hier nicht weiter thematisiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

4.7.2.6 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII liegen etwas unter dem Median der Vergleichskommunen. Die stationären Hilfen sind deutlich teurer als die Fälle der Vergleichskommunen. Neben den Einzelintegrationen hat sich Lippstadt entschieden an drei Schulen Poolösungen einzurichten.
- In den Verfahrensstandards der Stadt sind separate Regelungen für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII enthalten. Die Überprüfung der Hilfestandards wird von Leitung sichergestellt.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch auf Eingliederungshilfe sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -

³⁵ siehe dazu auch § 38 SGB VIII

psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die zuständige Fachkraft, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt. Sofern ein Leistungsanspruch besteht, ist die notwendige und erforderliche Hilfeart auszuwählen.

Die **Stadt Lippstadt** leistete Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII im Zeitverlauf

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Anteil Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	9,8	13,8	18,9	15,4
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	59	76	110	89
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.987	16.378	19.645	13.906
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.907	8.764	8.903	8.241
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	92.287	80.369	117.961	71.906
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	11.242	11.950	14.264	11.658
Falldichte 35 a SGB VIII	4,0	4,7	5,6	6,4
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	54,0	53,7	42,6	47,4
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung 35 a SGB VIII	2,0	2,2	2,2	2,8

In den Kennzahlen sind nur Aufwendungen und Fallzahlen für Einzelintegrationen enthalten. Die Aufwendungen für die Poollösungen sind hier nicht dargestellt.

Das Spektrum bei Eingliederungshilfen ist breit gefächert und reicht von schulbezogenen Unterstützungsformen bei Lese- und Rechtschreibschwäche bis hin zu spezialisierten Borderline-Gruppen oder Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche mit Suchterkrankungen. Nach dem HzE Bericht 2019 haben sich die Hilfen in NRW vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2017 fast verdreifacht. Neben den steigenden Hilfezahlen fordert auch das Verfahren zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Hilfestellung die Jugendämter heraus. Dieses ist angesichts der geteilten Zuständigkeit für junge Menschen mit (drohenden) Behinderungen von Eingliederungshilfe und Jugendhilfe sowie aufgrund der in diesem Kontext anzuwendenden Vorgaben des SGB IX sehr komplex.

Genau wie bei den Vergleichskommunen nimmt der Umfang der Leistungen nach § 35 a SGB VIII in Lippstadt zu. In 2019 wendete Lippstadt knapp 20 Prozent der HzE Leistungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII auf. Die Falldichte je 1.000 Einwohner für diese Hilfeart ist im Betrachtungszeitraum ebenso gestiegen von 4,0 auf 6,4. Dieses hat sich auch auf die Aufwendungen je Hilfefall stark ausgewirkt. Im Corona-Jahr 2020 wurde diese Entwicklung aus unterschiedlichen Gründen (Schulschließungen etc.) gebremst. Der Fachdienst Jugend und Fami-

lie prognostiziert für 2021 wieder steigende Aufwendungen. Die Hilfen nach § 35 a SGB VIII haben längere Laufzeiten als andere HzE Hilfen. Ein Pflegekind wird im Ausland betreut. Die Entscheidung hierüber hat ein anderes Jugendamt getroffen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Lippstadt wie folgt:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen*	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	13.906	8.344	15.103	18.450	25.339	34.313	18
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	8.241	6.885	10.500	11.914	14.793	21.175	18
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	71.906	49.970	73.507	83.391	92.869	145.193	18
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	11.658	9.601	12.447	14.870	18.179	30.443	15
Falldichte 35a SGB VIII	6,4	2,3	3,4	5,5	7,0	11,2	18
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	47,41	32,6	37,4	50,8	69,4	80,5	17
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	2,8	0,8	1,6	2,2	3,7	5,2	15

*In den Aufwendungen und Leistungsdichten sind die Poollösungen der Stadt Lippstadt nicht enthalten.

Der interkommunale Vergleich zeigt bei den Leistungen nach § 35a SGB VIII ein sehr differenziertes Bild auf. Obwohl die nachfolgend beschriebenen Poollösungen nicht in den Kennzahlen berücksichtigt sind, weist die Stadt Lippstadt eine hohe Falldichte auf.

Durch den Ausbau des inklusiven Schulsystems hat die Nachfrage nach Schulbegleitung zugenommen. Dieses hat zu weiteren Kostenanstiegen in der Kinder- und Jugendhilfe geführt. Auch in der Stadt Lippstadt sind die Fälle von Schulbegleitung in den letzten Jahren stark angestiegen. Aus diesem Grund hat sich Lippstadt entschieden, neben den Einzelintegrationen drei Pool-Lösungen als pauschal finanziertes infrastrukturelles Angebot vorzuhalten. Das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfeberechtigten (§ 5 Abs. 2 SGB VIII, § 9 Abs. 2 SGB XII, § 9 SGB IX) wird dabei insoweit beeinflusst, als mit der Wahl der Schule das dort vorhandene Infrastrukturangebot mitgewählt wird. Mit den Leistungserbringern hat die Stadt Lippstadt eine Vereinbarung nach § 104 SGB VIII abgeschlossen.

Mit Poollösungen kann eine bessere Grundlage zur Entwicklung von Qualitätsstandards geschaffen werden, als bei Einzelbetreuungen. Neben einem effektiven Einsatz von Ressourcen kann dem Leistungsträger, der die Teilhabe an schulischer Bildung mit einem infrastrukturellen Angebot in der Schule sicherstellt, mehr Planungssicherheit gegeben werden. Pool-Lösungen

können die Einstellung und Bindung von qualifizierten (Fach-)Kräften erleichtern sowie die Vertretungsmöglichkeiten in Fällen von Krankheit und anderen Abwesenheiten der Schulbegleiter/innen untereinander deutlich verbessern. Durch die dabei entstehenden Synergieeffekte kann die Unterstützung für Schüler/innen gezielter durchgeführt werden. Auch auf Seiten der Verwaltung sinkt der Verwaltungsaufwand. Es erfolgen keine Einzelfallentscheidungen mehr auf Antrag bei diesen Schulen für die Kinder, die Eingliederungshilfeleistungen benötigen. Die Aufwendungen für die Poollösungen sind in die übergreifenden Kennzahlen zum Fehlbetrag HzE eingeflossen.

Nach Aussage des Fachdienstes Jugend besteht mit den Trägern und Anbietern ein guter Austausch rund um das Thema Inklusion.

Zum Teil haben Corona-bedingte Schulschließungen gravierende Veränderungen der Arbeit der Schulbegleitungen zur Folge gehabt. Kontakte mussten beispielsweise digital erfolgen oder die Beschäftigten waren in Kurzarbeit oder reduziert tätig. Deshalb wurde mit dem Sozialdienstleister Einsatzgesetz (SodEG) ein Sicherstellungsauftrag für die Sozialen Dienstleister geregelt. Die Stadt Lippstadt hat im Jahr 2020 für Schulassistenten und Therapien rund 107.000 Euro nach dem SodEG geleistet.

Lippstadt hatte einen Spezialdienst § 35a SGB VIII eingerichtet. Diesen Dienst hat sie vor einiger Zeit aufgelöst. Aussagen und eine nähere Beschreibung hierzu finden sich im Kapitel Organisation in diesem Bericht.

Gleichwohl hat der Fachdienst Jugend umfangreiche Standards und Prozesse zum Bereich § 35a SGB VIII beschrieben und auf der internen Plattform abgelegt. Auch auf Seiten der WiJu gibt es Stundenanteile für eine spezialisierte Bearbeitung der § 35a SGB VIII Fälle. Fachlich hat sich auch die Fachdienstleitung in das Thema eingearbeitet.

Das KJSG wird in den nächsten Jahren zu starken Veränderungen im Bereich der Hilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung führen. Der Ansatz der Teilhabe für Kinder und Jugendliche soll stufenweise ausgeweitet werden. Bis 2028 sollen weitere gesetzliche Umsetzungsschritte folgen, bis zur Gewährung von Hilfen aus einer Hand bei einer einheitlichen Zuständigkeit. Diese Änderungen haben starke Auswirkungen auf die Organisation und das Personal des Jugendamtes.

Die Prozesse zu § 35a SGB III sollten im Hinblick auf die SGB VIII-Reform für die Minderjährigen und Volljährigen optimiert, erweitert oder neu konzipiert werden. Eine Empfehlung hierzu findet sich auch im Kapitel Organisation.

Die Entwicklung der Fallzahlen zu der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

4.7.2.7 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Lippstadt hat für die Hilfen für junge Volljährige Verfahrensstandards beschrieben. Die Verselbstständigung hat in diesen einen hohen Stellenwert. Der Anteil der Hilfen für junge Volljährige an den Gesamthilfen liegt über dem dritten Viertelwert.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Die Stadt Lippstadt leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle nach § 41 SGB VIII	43,5	38,1	38,5	48,5
Aufwendungen für Hilfen nach § 41 SGB VIII	865.666	865.992	1.096.736	1.098.865
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.905	22.747	28.516	22.666
Hilfefälle je 1.000 EW von 18 bis unter 21 (Falldichte)	19,9	17,8	17,5	22,6
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	3.879	4.212	6.484	5.038
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	43.912	38.922	47.222	38.137

Die **Stadt Lippstadt** hat in den letzten Jahren deutlich steigende Aufwendungen für Hilfen an junge Volljährige zu verzeichnen. Im Corona-Jahr 2020 sind die Aufwendungen zwar nur leicht gestiegen, allerdings sind die Fallzahlen für die junge Volljährigen erheblich gestiegen.

Wie vorne bereits beschrieben konnten einige Hilfen nicht in dem geplanten Tempo erbracht und daher nicht so zeitnah wie ursprünglich geplant zum Abschluss gebracht werden. Im 2021 wendete die Stadt Lippstadt wieder ihre üblichen strukturierten Bearbeitungsprozesse an.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	22.666	13.541	25.588	30.521	32.807	38.399	18
Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	22,6	9,8	14,5	20,7	22,5	35,9	18
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	5.038	4.317	6.273	7.215	8.697	9.819	18
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	38.137	22.154	38.819	45.977	53.513	59.850	18
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	16.763	8.069	12.636	15.987	18.155	25.716	18
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	23.482	11.706	47.084	54.062	60.089	66.638	18

Sowohl die Aufwendungen je Hilfefall wie auch der Anteil der Hilfefälle an den Gesamthilfen HzE lagen in der Vergangenheit im interkommunalen Vergleich über dem Median. Wie aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich hat sich die Positionierung verändert. Nach Aussage des Fachdienstes Jugend und Familie wird sich für 2021 wieder ein anderes Bild ergeben. Auffällig ist insbesondere der hohe Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an den Gesamthilfen. Hier positioniert sich die Stadt Lippstadt oberhalb des dritten Viertelwertes.

Für die Leistungsgewährung an junge Volljährige hat die Stadt Lippstadt besondere Verfahrensstandards entwickelt. Die Stadt beginnt, wenn möglich, sehr frühzeitig mit der Verselbständigung. Bei Neuansuchen wählt der KSD Einrichtungen mit niederschwelligem und auf Verselbständigung ausgelegtem Konzept. Ansonsten verbleiben die jungen Volljährigen in ihren Wohngruppen. Bevorzugt werden ambulante Hilfen angeboten. Die jungen Volljährigen hat der KSD im Fokus bei der Betreuung.

In fast allen Hilfefällen handelt es sich nach Angaben des Fachdienstes Jugend und Familie um die Fortführung von Maßnahmen für Minderjährige. In den Fällen, in denen eine Schul- oder Berufsausbildung läuft, soll die Hilfe mit dem Übergang in die Volljährigkeit nicht automatisch enden. Ziel ist es vielmehr, die jungen Menschen in ihrer Eigenverantwortlichkeit und einer selbstständigen Lebensführung zu stärken.

Mit der Verabschiedung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes werden grundsätzliche Änderungen im SGB VIII vorgenommen, die auch die jungen Volljährigen betreffen. Insbesondere ist ein verbindlicher Rechtsanspruch auf die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige geschaffen worden. Ist der Prozess der Verselbständigung noch nicht abgeschlossen, so muss dem jungen Volljährigen zwingend die geeignete und notwendige Hilfe (weiterhin) gewährt werden.³⁶ Durch die Gesetzesänderung kommen auch neue Herausforderungen auf den Bereich Jugend zu. Zum Beispiel muss die Übergangsplanung rechtzeitig und verbindlich vorgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Hilfestellung der Hilfen für junge Volljährige sollte verstärkt in den Blick genommen werden, um die Ursachen für den hohen Anteil an den Gesamthilfen zu ermitteln. Dazu sollte eine Fallrevisitation bei den Hilfen für junge Volljährige vorgenommen werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Die Stadt Lippstadt hat für die Bearbeitung der UMA-Fälle bereits 2016 ausführliche Standards entwickelt. Im Betrachtungszeitraum sind die Fälle und die Aufwendungen stark gesunken.

³⁶ siehe dazu auch Susanne Achterfeld, Friederike Knörzer und David Seltmann –Kurzexpertise Careleaver-

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Entwicklung Fallzahlen UMA

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle UMA gesamt	35,3	18,3	10,2	5,7

Innerhalb der Jugendhilfe bilden die UMA eine spezifische Zielgruppe, für die es gilt, rechtsübergreifend mit anderen Hilfesystemen bedarfsgerechte Angebote zu schaffen. Die unbegleiteten Minderjährigen sind eine sehr heterogene Gruppe. Dies spiegelt sich u. a. in den Daten zu den Herkunftsländern, den Angaben zu den Fluchtgründen und den Schutzquoten der Asylantragstellung wider.³⁷

In der **Stadt Lippstadt** sind wie in Gesamt-NRW die Fallzahlen seit Jahren rückläufig. Im Jahr 2020 betreute Lippstadt rund sechs Fälle. Dementsprechend sind auch die Stellenanteile für die Bearbeitung der UMA Fälle rückläufig. In 2020 war noch ein Stellenanteil von 0,25 Vollzeit-Stelle für die Bearbeitung vorhanden. Die Stadt Lippstadt erwartet aufgrund der gesamtpolitischen Lage in den nächsten Jahren erneut steigende Fallzahlen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Lippstadt wie Folgt:

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2019

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	36.739	29.765	36.739	46.161	55.021	65.235	17
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	1,4	0,8	1,7	2,6	3,3	5,8	18
Falldichte HzE für UMA	0,4	0,2	0,5	0,9	1,3	2,0	18

Die UMA Leistungsberechtigten hat die Stadt Lippstadt überwiegend in Wohnungen bei einem freien Träger untergebracht. Plätze sind und waren ausreichend vorhanden. Ein erheblicher Anteil der UMA Fälle ist in die Volljährigkeit übergegangen. Der Fachdienst betreut die Fälle nach § 41 SGB VIII weiter. Meist erfolgt die Betreuung in einem ambulanten Setting.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

³⁷ Siehe dazu auch Bericht der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher gem. § 42e SGB VIII – Die Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Der Fachbereich schafft mit umfangreichen Daten eine Transparenz über die sozialräumlichen Lebensbedingungen und die vorhandene Infrastruktur im Stadtgebiet. Die Sozialplanungsstelle ist zum Zeitpunkt der Prüfung unbesetzt.	106	E1	Die Nachbesetzung der Sozialplanungsstelle sollte zeitnah erfolgen. Um Vertretungsregelungen sicherzustellen, sollte die Verantwortung für das KECK-Projekt auf mehrere Personen/Stellen aufgeteilt werden. Bei zukünftigen Digitalisierungsprojekten sollte auch die KECK-Datenbank einbezogen werden, um Medienbrüche zu vermeiden. Die erhobenen Daten sollten auch in das Fachcontrolling einfließen.	106
F2	In Lippstadt gibt es ein schriftliches mit dem Rat abgestimmtes Präventionskonzept für die unter dreijährigen Kinder. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist noch nicht vorhanden.	106	E2	Die Stadt Lippstadt sollte die Schaffung eines Gesamtkonzeptes „Prävention“ mit Angeboten für alle Altersgruppen weiter vorantreiben.	107
Organisation und Steuerung					
F3	Die Gestaltung des Fachbereichs Familie, Schule und Soziales stellt eine enge Abstimmung zwischen den Bereichen Jugend, Schule und Soziales sicher. Die Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII ist noch nicht optimal organisiert.	108	E3	Da die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII inzwischen einen hohen Anteil am Gesamtvolumen der HzE einnehmen, sollte die Neuausrichtung des Aufgabenbereiches zeitnah erfolgen. Soweit möglich sollte die Ausrichtung bereits nach den Vorgaben des KJSG erfolgen.	109
F4	Eine schriftlich dokumentierte Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Fachbereich Familie, Schule und Soziales mit abgestimmten Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich der HzE ist nicht vorhanden. Der Fachbereich ist jedoch in die städtische Sozialberichterstattung und das Projekt „familienfreundliche Kommune“ eingebunden.	109	E4	Die Stadt Lippstadt sollte auch den Bereich der HzE in ihre städtische Gesamtstrategie einbeziehen. Für diesen Bereich sollte der Fachbereich konkrete Ziele entwickeln und mit Maßnahmen hinterlegen.	110

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Im Fachbereich Familie, Schule und Soziales ist ein Finanzcontrolling mit Kennzahlen vorhanden. Die Arbeit mit Zielwerten kann noch intensiviert werden.	110	E5	Für das Finanzcontrolling sollten neben den Kennzahlen Zielwerte bzw. Zielkorridore beschrieben und analysiert werden, damit geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Damit kann auch die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter nachgewiesen werden.	111
F6	In der Stadt Lippstadt sind Ansätze für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling vorhanden. Es erfolgen wenig fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, zu Abbruchquoten bzw. trägerbezogene Auswertungen.	112	E6	Durch das Fachcontrolling sollten fallübergreifende Auswertungen durchgeführt werden. Die Ergebnisse des Fach- und Finanzcontrollings sollten miteinander verknüpft werden. In das Controlling sollten auch die Kennzahlen und Maßnahmen aus der KECK-Datenbank, dem IKVS-Vergleich, den Erfahrungen mit dem Trägerverbund und den vielfältigen präventiven Angeboten einfließen.	112
Verfahrensstandards					
F7	Die Standards für die Arbeit des KSD des Fachdienstes Jugend und Familie der Stadt Lippstadt sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen schriftlich geregelt. Die Möglichkeiten der Software KDO Jugendwesen schöpft der Fachdienst nicht aus.	113	E7.1	Der Fachbereich Jugend und Familie sollte zukünftig die Möglichkeiten der Software Jugendwesen ausschöpfen. Insbesondere sollten die Möglichkeiten für individuelle Prozessgestaltungen, Schnittstellenverwaltung, Auswertemöglichkeiten etc. ausgeschöpft werden. Perspektivisch sollte die Bearbeitung nicht mehr in Papierform, sondern als E-Akte erfolgen.	114
			E7.2	Auch nach Beendigung der Corona-Krise sollte die Stadt Lippstadt über eine zeitgemäße Ausstattung des Fachbereiches und insbesondere des KSD nachdenken. Diensthandys, Tablets und eine Diktiersoftware sollten zum Standard gehören. Die Regelungen zum Homeoffice sollten verstetigt werden.	117
			E7.3	Die Auswirkungen der Novellierung des SGB VIII bezüglich des verbesserten Kinder- und Jugendschutzes sollten bezüglich des Personals (Quantität und Qualität), der Organisation (Veränderung von Prozessen und Verfahrensregelungen, Schaffung und Stärkung von Netzwerken) im Blick behalten und geprüft werden.	118
F8	Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und Ablaufpläne gibt es für diese Prüfung nicht.	118	E8	Zu den Kernprozessen der WiJu sollte der Fachdienst Jugend und Familie Ablaufpläne erstellen und Verfahrensstandards festlegen.	119

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Es finden stichprobenhafte prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachdienstleitung statt. Die Möglichkeiten von technischen Plausibilitätsprüfungen und Meldungen im Jugendhilfe-System werden nicht genutzt. Ebenso gibt es keine prozessunabhängigen Kontrollen.	119	E9.1	Im Fachdienst Jugend und Familie sollten stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen eingeführt werden. Alle prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.	21
Personaleinsatz					
			E10.1	Die Stadt Lippstadt sollte die Maßnahmen zur Mitarbeiterbindung weiter fortschreiben und festigen. Dazu gehört auch eine angemessene Ausstattung im Home-Office.	1212
			E10.2	Die Stadt Lippstadt sollte die Personalbemessung im KSD regelmäßig fortschreiben und überprüfen.	121
F11	Die WiJu der Stadt Lippstadt ist auskömmlich ausgestattet. Sie liegt unter dem Richtwert der gpaNRW.	122	E11	Die Stadt Lippstadt sollte den Personaleinsatz der WiJu sollte regelmäßig überprüfen. Die Verfahrensstandards sollten in das Prozesshandbuch des Fachbereichs aufgenommen werden.	122
Leistungsgewährung					
F12	Die Stadt Lippstadt erreicht einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Gesamthilfen der HzE. Dieser wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus. Die Prozesse und Verfahren zur Steuerung der Hilfe sollte der Fachdienst Jugend beibehalten und festigen.	127	E12	Die Stadt Lippstadt sollte ihre Strategie bei der Bewilligung der Hilfen beibehalten, um den hohen Anteil an ambulanten Hilfen zu erhalten.	128
F13	Die Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege sind vergleichsweise hoch. Immer mehr Kinder in Lippstadt benötigen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen.	132	E13.1	Zusammen mit dem freien Träger sollte versucht werden, die Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter zu intensivieren.	133
			E13.2	Die Stadt Lippstadt sollte das „gelebte“ Rückführungskonzept verschriftlichen.	135
F14	Die Stadt Lippstadt hat für die Hilfen für junge Volljährige Verfahrensstandards beschrieben. Die Verselbständigung hat in diesen einen hohen Stellenwert. Der Anteil der Hilfen für junge Volljährige an den Gesamthilfen liegt über dem dritten Viertelwert.	138	E14	Die Hilfestellung der Hilfen für junge Volljährige sollte verstärkt in den Blick genommen werden, um die Ursachen für den hohen Anteil an den Gesamthilfen zu ermitteln. Dazu sollte eine Fallrevision bei den Hilfen für junge Volljährige vorgenommen werden.	140

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	67.812	67.936	67.901	67.952
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	11.600	11.684	11.534	11.535
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	13.786	13.823	13.732	13.681

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	8.340.025	7.610.868	8.014.158	7.946.264
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	605	551	584	581
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	21.594	21.158	22.025	19.968
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.623.244	1.741.477	2.007.352	2.296.190
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.642	8.287	9.188	8.997
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	6.716.782	5.869.390	6.006.806	5.650.074
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	38.644	39.242	41.315	39.589
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	28,0	26,0	26,5	29,1
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	55,0	58,4	60,0	64,1
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	49,6	50,3	50,0	46,9

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	1.113.851	1.127.319	1.233.601	1.475.009
Hilfefälle	136	134	130	151
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	12.893	36.407	39.971	46.430
Hilfefälle	0,3	1,0	1,0	1,4
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.508.607	1.379.828	1.348.474	1.329.347
Hilfefälle	81,3	69,2	69,4	64,9
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	3.995.259	3.149.362	2.774.222	2.683.127
Hilfefälle	70,2	53,3	47,5	43,2
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	25.743	0	5.383	89.873
Hilfefälle	0,33	0	0,1	1,0
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	818.007	1.051.960	1.515.770	1.223.613
Hilfefälle	54,6	64,2	77,2	88,0
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	865.666	865.992	1.096.736	1.098.865
Hilfefälle	43,5	38,1	38,5	48,5

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	19,9	17,8	17,5	22,6
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	719.818	309.519	189.051	210.884
Hilfefälle	35,3	18,3	10,2	5,7

5. Bauaufsicht

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lippstadt 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.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Stadt Lippstadt hat ihre Arbeitsläufe und Entscheidungswege verbindlich geregelt. Der Geschäftsprozess der Bearbeitung der Bauanträge ist überwiegend gut strukturiert. Er enthält jedoch viele Schnittstellen bis er auf Sachbearbeiterebene zugeordnet wird. Dies könnte sich auf die Länge der Bearbeitungsdauer auswirken. Ob dieser Nachteil eintritt, kann die Stadt Lippstadt aus der Fachsoftware nicht auswerten, da die Verfahrensdauern nicht erfasst werden. Ein Vergleich mit den anderen Kommunen ist deshalb, wie bei einigen anderen Kennzahlen, nicht möglich. Die Stadt Lippstadt sollte konsequent bei nicht fristgerecht eingereichten Unterlagen ohne weitere Nachforderungen die gesetzlich vorgesehene Rücknahmefiktion greifen lassen. Dies würde sich günstig auf die Bearbeitungsdauer der Bauanträge auswirken.

Der Prozessablauf der Baugenehmigung bezieht sich auf das einfache Baugenehmigungsverfahren. Dieser könnte in Lippstadt durch eine digitale Akte effektiver gestaltet werden. Die Möglichkeiten eines digitalen Bearbeitungsprozesses werden in Lippstadt noch nicht umfassend genutzt. Für die Stadt Lippstadt ergibt sich durch die erforderliche Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens im Zuge des Onlinezugangsgesetzes des Bundes (OZG) Anpassungsbedarf. Ein erster Schritt zur Digitalisierung könnte die digitale Einholung von Stellungnahmen sein. Mit einer Digitalisierung der Prozesse sollten auch die Möglichkeiten der Fachsoftware zur Fortschreibung von Daten und Bildung von Kennzahlen genutzt werden. Momentan fehlen der Stadt Lippstadt Informationen, die sie zur Steuerung einsetzen könnte.

Durch die örtlichen Strukturen ist das Bauinteresse im Stadtgebiet groß. In Lippstadt werden vergleichsweise viele Bauanträge eingereicht. Diese Anzahl wird zu mehr als einem Drittel von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung beeinflusst, für die es keiner Baugenehmigung bedarf. Für eine vollständige Analyse des Personaleinsatzes in Bezug zu den eingehenden Anträgen fehlen Daten, z.B. die unerledigten Bauanträge zum Jahresende. Die Stadt Lippstadt sollte, um Aspekte zur Auslastung des Personals steuernd einsetzen zu können, Grunddaten und Kennzahlen analysieren und auswerten.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen des einfachen Baugenehmigungsverfahrens. Daneben beziehen wir auch die normalen Baugenehmigungsverfahren, Freistellungsverfahren sowie 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. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie 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.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

5.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

5.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die dem/der Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Nach den Angaben von IT. NRW leben zum 01. Januar 2020 in der **Stadt Lippstadt** 67.952 Einwohner. Die Fläche der Stadt beträgt 113,68 qkm. Lippstadt gehört damit flächenmäßig zu den größten der großen kreisangehörigen Kommunen mit vergleichsweise wenigen Einwohnern.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	97	33	43	53	64	97	25
Fälle je qkm	5,77	2,41	3,49	4,22	5,77	7,40	25
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	36,89	0,00	1,43	2,99	8,45	36,89	25
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	50,46	50,46	72,08	81,46	88,75	96,58	17
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	12,65	2,93	8,65	11,96	13,60	18,57	17

Die Strukturkennzahl zum einwohnerbezogenen Fallaufkommen ist in Lippstadt die höchste Kennzahl des interkommunalen Vergleichs. Ob dieser Wert durch die vergleichsweise geringe Einwohnerzahl stark beeinflusst ist, zeigt die gleichzeitige Betrachtung des flächenbezogenen Wertes: Auch in Bezug zur Fläche hat Lippstadt überdurchschnittlich viele Anträge, und das obwohl die Fläche des Stadtgebietes vergleichsweise groß ist. Dies weist auf ein hohes Fallaufkommen hin. Die Stadt Lippstadt ist nach eigenen Angaben ein attraktiver Wohnstandort. Viele Unternehmen sind am Industriestandort Lippstadt ansässig und die Hochschule Hamm-Lippstadt hat ebenfalls einen Standort im Stadtgebiet. Dadurch besteht nach Auskunft der Stadt ein Bedarf an Studentenwohnungen. In Lippstadt reichen die Bauwilligen mit Abstand die meisten Freistellungsverfahren ein. Überwiegend werden die Freistellungsanträge eines Baugebietes alle innerhalb eines kurzen Zeitraumes eingereicht. Dies hat für die Bearbeitung den Vorteil das eine gesamtheitliche Betrachtung unproblematisch möglich ist. Das folgende Streudiagramm verdeutlicht diese Besonderheit der Freistellungsverfahren in den absoluten Fallzahlen.

Vorlagen im Freistellungsverfahren 2020



Die Strukturkennzahl von 97 Fällen je 10.000 Einwohner würde in Lippstadt ohne die Vorlagen im Freistellungsverfahren nur 61 betragen. Dies wären im Vergleich immer noch überdurchschnittlich viele Fälle je 10.000 Einwohner.

Nicht alle Flächen des Stadtgebietes sind für eine Bebauung zulässig. So gibt es in Lippstadt Flächen des Stadtwaldes, die Grünanlage „Grüner Winkel“, sowie mehrere Naturschutzgebiete,

wie die Lippeauen und verschiedene Seen. Zu dem Ortsteil Bad Waldliesborn gehört ein 20 Hektar großer Kurpark. Insgesamt sind mehr als zwei Drittel der Stadtfläche Erholungs- und Grünflächen auf denen nicht gebaut werden darf.

Die GWL Lippstadt (Gemeinnützige Wohnungsbau Lippstadt) entwickelt die Baugebiete im Stadtgebiet. Wegen der großen Nachfrage nach Wohnraum gibt es viele Baugebiete. Dies belegt auch der große Anteil an Vorlagen im Freistellungsverfahren. Er beträgt mehr als ein Drittel der eingehenden Anträge. Keine der anderen großen kreisangehörigen Kommunen hat so einen großen Anteil an Freistellungsverfahren.

Noch größer ist in Lippstadt, bezogen auf die drei Antragsarten, nur der Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren. Im Vergleich zu den anderen Kommunen ist dieser Anteil in Lippstadt aber kleiner, weil der Anteil in Lippstadt durch die maximale Anzahl an Vorlagen im Freistellungsverfahren beeinflusst wird.

Der Anteil der normalen Genehmigungsverfahren nach § 65 BauO NRW (große Sonderbauten) ist in Lippstadt etwas größer als in den anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Zu den großen Sonderbauten zählen zum Beispiel: bauliche Anlagen mit einer Höhe von mehr als 30 m, Gebäude mit mehr als 1.600 m² Grundfläche, Büro- und Verwaltungsgebäude mit mehr als 3.000 qm Geschossfläche, Wohnheime oder Hochschulen. Der Anteil von 12,65 Prozent wird ebenfalls von der großen Anzahl an Freistellungen beeinflusst und erscheint dadurch kleiner. Die absolute Anzahl an Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist in Lippstadt vergleichsweise groß.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen. Ergänzt ist die folgende Tabelle um die Fallzahlen des Jahres 2021.

Entwicklung der Fallzahlen für Lippstadt

Grundzahlen	2019	2020	bis 18.11.2021
Vorlagen im Freistellungsverfahren	162	242	213
Bauanträge	406	414	367
davon im normalen Genehmigungsverfahren	81	83	73
davon im einfachen Genehmigungsverfahren	325	331	294

Die Anzahl der Vorlagen im Freistellungsverfahren schwankt je nach Angebot an Bauplätzen in den Bebauungsplangebieten. In den von uns betrachteten Jahren wurden zum Beispiel Anträge für folgende Gebiete gestellt: Auf dem Rode, Lübbers Kamp, Boschstraße, Stirper Höhe, Goethestraße, Kreuzgang Klinik, Lippischer Bruch II. BA. Ab 2021 folgt das Gebiet Grüner Weg/Sommerweg.

Die Anzahl der Bauanträge insgesamt ist in Lippstadt im Zwei-Jahres-Vergleich 2019 und 2020 um zwei Prozent gestiegen. Einen Anstieg der Fallzahlen haben zweidrittel der verglichenen Kommunen zu verzeichnen. Der Anstieg ist in den anderen Städten mit durchschnittlich fünf Prozent ähnlich. Nach Angaben der Stadt Lippstadt steigt die Anzahl der Bauanträge in Lippstadt seit Jahren an. Dies spiegelt sich auch im Gebührenvolumen wider, welches jährlich

steigt. Die bisher eingegangenen Anträge im Jahr 2021 bewegen sich auf einem ähnlich hohen Niveau wie im Jahr 2020.

5.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Lippstadt hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren nach eigenen Angaben überwiegend ein. Die Dokumentation dazu sowie zu Ermessensentscheidungen ist noch verbesserungsfähig. Lippstadt nutzt nicht alle Möglichkeiten der Gebührenerhebung bei den Nachforderungen. Inwieweit die erhobenen Gebühren den tatsächlichen Aufwand decken, ermittelt die Stadt nicht.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Die gpaNRW hat Fragen zur fristgerechten Aufgabenerledigung, zur Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und zu objektiven Entscheidungsgrundlagen gestellt. Wir beurteilen, inwieweit die Kommune dafür sorgt, Rechtssicherheit zu schaffen und Angriffspunkte in Klageverfahren von vornherein zu vermeiden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Regelungen der BauO NRW 2018, die im Prüfzeitraum 2019 und 2020 gültig war.

Einhaltung gesetzlicher Fristen

Die **Stadt Lippstadt** überwacht nicht aktiv, ob sie die Frist nach § 71 Abs. 1 BauO NRW einhält. Die Bauaufsichtsbehörde muss innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u.a. prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Nach eigener Einschätzung gelingt es der Stadt häufig dies innerhalb von zwei Wochen dem Antragsteller mitzuteilen. Ab dem Posteingang des Bauantrages „läuft“ dieser über den Dienstweg bis er beim jeweiligen Sachbearbeiter ankommt (s. auch 5.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens). Dieser Ablauf der Postverteilung in Papierform birgt durch die mehrfache Sichtung der Antragsunterlagen die Gefahr, dass die Frist nicht immer eingehalten werden kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristwahrung zu überwachen und zu steuern.

Die sechswöchige Frist nach § 64 BauO hält die Stadt Lippstadt fast immer ein. Nachdem der Bauantrag vollständig ist, hat die Stadt sechs Wochen Zeit, um darüber zu entscheiden. Die Frist kann in Lippstadt nur dann nicht eingehalten werden, wenn es zu einem längeren Ausfall von Mitarbeitern durch Urlaub oder Krankheit kommt. Dies liegt daran, dass eine Vertretung in diesen Fällen nicht immer sichergestellt werden kann, da die Bauaufsicht Lippstadts eine kleine Abteilung ist.

Die Frist kann aus wichtigen Gründen verlängert werden, zum Beispiel, wenn die Beteiligung anderer Behörden zu zeitlichen Verzögerungen führt. Diese Verlängerungsmöglichkeit muss die Bauaufsicht Lippstadt nach eigenen Angaben nie in Anspruch nehmen.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren.

Die Stadt Lippstadt empfiehlt der Bauherrschaft, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer nach § 72 BauO NRW einzureichen, wenn gegen nachbarschützende Vorschriften des Baurechts verstoßen werden soll. Eine aktive Benachrichtigung durch die Bauaufsicht in Lippstadt war aufgrund dieser Verfahrensweise noch nicht notwendig. Bei der Vorschrift in der Landesbauordnung handelt es sich um eine Soll-Vorschrift, nach der die Bauaufsicht die Angrenzer beteiligen soll, wenn öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. Sollte ein Bauherr sich nicht selbst um die Einverständniserklärung kümmern, erteilt die Stadt Lippstadt keine Baugenehmigung. Nach Ansicht der gpaNRW handelt es sich bei der Vorschrift der BauO NRW um eine Regelung, die die Bauaufsicht und nicht den Antragsteller in die Pflicht nimmt. Die Bauaufsicht kann nicht allein wegen einer fehlenden Angrenzerbeteiligung durch den Antragsteller die Baugenehmigung ablehnen. Außerdem kann die Bauaufsicht für Angrenzerbeteiligungen zusätzliche Gebühreneinnahmen generieren. Die Stadt Lippstadt teilte mit, dass die Bauaufsicht Bauanträge pflichtgemäß ablehnt, die in die Rechte des Nachbareigentümers eingreifen, bei denen sich keine Zustimmung erzielen lässt.

Außerdem sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Im Rahmen ihrer Außendiensttätigkeit überprüft die Bauaufsicht in Lippstadt –auch für die Landesstatistik– den Baubeginn von Vorhaben. Grundlage ist eine Wiedervorlage-Liste in der Fachsoftware. An das Erlöschen der Baugenehmigung gemäß § 75 BauO NRW erinnert die Bauaufsicht die Bauherren nicht. Grundsätzlich ist es in Lippstadt eher selten der Fall, dass eine Baugenehmigung nicht umgesetzt wird. Die Bautätigkeit ist im gesamten Stadtgebiet sehr rege. Lippstadt gehört zu den Kommunen mit einer gleichbleibenden bzw. leicht steigenden Einwohnerzahl.

Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange fordert die Stadt Lippstadt sternförmig in Papierform an. Bei Bauvorhaben, für die viele Stellungnahmen angefordert werden müssen, werden die Antragsteller häufig gebeten, mehr Antragsexemplare als üblich einzureichen. So können zeitliche Verzögerungen vermieden werden und alle Stellungnahmen gleichzeitig angefordert werden. Durch die Erfordernisse der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens aufgrund des OZG wird dieses Verfahren in den nächsten Jahren nicht mehr notwendig sein. Weitere Hinweise zur Digitalisierung finden sich im gleichnamigen Kapitel. Im Stellungnahmeverfahren hat die Stadt Lippstadt mitgeteilt, dass ein erheblicher Teil der Beteiligungsverfahren, insbesondere die Beteiligung des Kreises, mittlerweile digital vorgenommen wird.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einer Kommune ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass eine Kommune ihr Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten objektive Entscheidungskriterien bestimmt und angewandt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechtere Ermessensausübung erreicht. Gleichzeitig dienen solche Festlegungen der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind. Die Stadt Lippstadt ist nach eigenen Angaben sehr zurückhaltend mit Ermessensentscheidungen. Kriterien

für die Rahmenbedingungen von Ermessensentscheidungen sind noch nicht festgelegt worden. Handlungsweisen und Entscheidungen sind den seit vielen Jahren in der Bauaufsicht Beschäftigten bekannt. Der Fachdienst Planung wird hinsichtlich planungsrechtlicher Fragen im Beteiligungsverfahren eingebunden. Hier besteht nach Auskunft der Stadt seit Jahren eine personelle Kontinuität, die zur Gleichbehandlung von Verfahren beiträgt. Außerdem werden gerade in neu aufgestellten Bebauungsplänen der Stadt die Rahmenbedingungen für Ermessensentscheidungen aufgeführt bzw. begründet.

Die gerechte Ausübung von Ermessen wird in Lippstadt dadurch sichergestellt, dass die Baugenehmigungen von den Sachbearbeitenden vorbereitet werden und die Fachdienstleitung diese unterzeichnet. Dadurch hat die Fachdienstleitung einen Überblick über die entschiedenen Fälle und kann sehen, ob bei ähnlichen Sachverhalten ggf. unterschiedliche Kriterien in die Entscheidung einbezogen wurden. Gleichzeitig dient dieses gelebte Vier-Augen-Prinzip der Korruptionsprävention. Die Gründe für das Ausüben von Ermessen dokumentiert die Bauaufsicht im jeweiligen Vorgang.

Die gpaNRW hält einen schriftlichen Kriterienkatalog zur rechtsfehlerfreien Ausübung von Ermessensentscheidungen dennoch für hilfreich, gerade vor dem Hintergrund des Wissenserhalts bei Personalwechseln. Auch in der Stadt Lippstadt stehen in der nächsten Zeit Personalwechsel in der Bauaufsicht bevor. Nach Einschätzung der Bauaufsicht Lippstadt ist das Ermessen durch Gesetzesänderungen und Urteile stark eingeschränkt.

→ **Empfehlung**

Damit Erfahrungswissen nicht verloren geht und die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle sichergestellt ist, sollten die bei Ermessensentscheidungen einzubeziehenden objektiven Kriterien oder einzuhaltende Absprachen dokumentiert und gesammelt werden.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Die Baugebühren an sich bieten zwei Möglichkeiten zur Einflussnahme, um eine höhere Aufwandsdeckung zu erzielen: mögliche Gebührentatbestände auch tatsächlich anwenden, so dass es zur Festsetzung der Gebühr kommen kann und bei Rahmengebühren die Gebührenhöhe angemessen festsetzen. Der weitere Einfluss ist gering, da die Gebühren sich meist an der Rohbausumme orientieren. Diese kann die Stadt nicht beeinflussen. Die Stadt Lippstadt orientiert sich bei der Erhebung von Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten an der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Anhang 1.2 (Baurechtliche Angelegenheiten). Außerdem gibt es einen einheitlichen Rahmen für die Gebührenerhebung vom Kreis Soest für die Bauaufsichten des Kreises Soest.

In Lippstadt gehen, wie in anderen Kommunen, viele Bauanträge ein, die unvollständig oder fehlerhaft sind. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist er sonst erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde unter Nennung der Gründe die Antragstellenden zur Behebung der Mängel gemäß § 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW innerhalb einer angemessenen und individuellen Frist auf. Die der Bauherrschaft zu setzende Frist ist nach den Umständen des Einzelfalles zu bestimmen. Die Stadt Lippstadt hatte die Gebühr für die Vollständigkeitsprüfung von Bauanträgen zunächst erhoben. Da die Gebühr aber im weiteren Verfahren auf die Baugenehmigungsgebühr oder auf einen neu gestellten vollständigen Antrag anteilig angerechnet wird, ist

die Stadt dazu übergegangen, die Gebühr nicht mehr separat zu berechnen. Das Verfahren erscheint der Stadt zu aufwendig.

Die Tarifstelle 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass die Gebühr, die für die Vorprüfung festgesetzt wurde, später zur Hälfte auf die Gebühr für die Entscheidung über den Antrag anzurechnen ist. Die Stadt Lippstadt verzichtet durch ihr Vorgehen auf einen Teil ihrer Verwaltungsgebühren. Die Leistungen, die die Beschäftigten durch die Vorprüfung erbringen, werden so durch den allgemeinen Haushalt getragen und nicht durch den Verursacher. Nach Angaben der Bauaufsicht Lippstadt hat diese bis Anfang 2021 die Gebühr für die Vorprüfung erhoben und mit der Gebühr über die Entscheidung des Antrages verrechnet. Weil sich keine Mehreinnahmen ergeben haben, hat die Stadt zur Reduzierung des Zeitaufwandes dann auf die Geltendmachung der Gebühr verzichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte die Möglichkeiten, die sie zur Gebührenerhebung nach den rechtlichen Vorschriften hat, ausschöpfen.

Die Stadt Lippstadt überdenkt nach eigenen Angaben, ob die Gebühr wieder erhoben werden soll. Ob die Aufwendungen der Bauaufsicht durch die erhobenen Gebühren zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden, überprüft die Stadt Lippstadt nicht. Dies könnte sie anhand der Kennzahl des Aufwandsdeckungsgrades tun. Gleichwohl wird für die Haushaltsplanung jedes Jahr das erwartete Gebührenaufkommen ermittelt. In den letzten Jahren kann man nach Auskunft der Stadt die steigende Zahl der Bauanträge auch an den steigenden Gebühreneinnahmen ablesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte einen Aufwandsdeckungsgrad bilden und jährlich fortschreiben. So kann sie ermitteln, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird.

5.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Lippstadt bearbeitet den Prozess der Baugenehmigung nur in Teilen digital, da eingehende Bauanträge nicht eingescannt werden. Durch die teilweise doppelte Aktenführung entstehen Medienbrüche. Die Geschäftsprozesse sind standardisiert und erfolgen in festgelegten Verantwortungsbereichen.

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 sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die **Stadt Lippstadt** nutzt einen Ablaufbogen in der Papierakte als Checkliste, um wichtige Verfahrensschritte zu dokumentieren. In der Fachsoftware ist eine solche Checkliste bislang nicht hinterlegt.

➔ Empfehlung

Mit fortschreitender Digitalisierung und Nutzung der Fachsoftware sollte die Stadt perspektivisch den Ablauf in der Fachsoftware hinterlegen und die Bearbeitung unterstützen

Die Bauaufsicht Lippstadts nutzt den Bogen nicht nur für einfache und normale Genehmigungsvorhaben, sondern auch für die Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Bei den letzteren Vorhaben prüft die Stadt über den gesetzlich vorgesehenen Rahmen hinaus die Unterlagen, zum Beispiel hinsichtlich des Abwasseranschlusses. Auch durch einen Kampfmittelverdacht oder Geländeanfüllungen sind die Voraussetzungen für ein Freistellungsverfahren in Lippstadt möglicherweise nicht mehr gegeben. Mit dieser Verantwortung möchte die Bauaufsicht die Antragsteller nicht alleine lassen. So begrenzt die Bauaufsicht aktiv die Anzahl der Vorhaben, gegen die möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt bauordnungsrechtlich durch eine Abrissverfügung oder Nutzungsuntersagung vorgegangen werden müsste. Dies bindet personelle Ressourcen, die der Stadt nicht für die Bearbeitung der Bauanträge zur Verfügung stehen.

Die Stadt Lippstadt nutzt schon seit Jahren eine Fachsoftware. Mit dieser kann sie Fristen überwachen und eine Wiedervorlageliste führen. Die Bescheiderstellung ist automatisiert. In der Fachsoftware erfasst die Stadt die Bauanträge und pflegt Texte von Stellungnahmen ein.

Noch nicht optimal gelöst ist die Bearbeitung der Anträge sowohl in Papierform, als auch in Teilschritten digital in der Software. Bei dieser sogenannten Hybridakte gibt es Medienbrüche. Wenn eingegangene Anträge direkt eingescannt würden, könnte die Sichtung der Anträge durch die verschiedenen internen Zuständigkeiten parallel erfolgen. Dies würde den Prozess optimieren. Der Versand der Anforderung von Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange erfolgt noch auf dem Postweg, da die Bauanträge nicht zum Zeitpunkt des Eingangs gescannt werden. Nach Angaben der Stadt Lippstadt erfolgt die Beteiligung mittlerweile in Teilen digital.

Wenn Stellungnahmen elektronisch vorab per E-Mail eingehen, können die Textpassagen in der Fachsoftware weiterverarbeitet werden. Die Papierversion des Bauantrages erhält die Stadt zusammen mit einer ausgedruckten Version der Stellungnahme ein paar Tage später ebenfalls zurück. Ein zeitlicher Mehraufwand für den Versand der Anforderung von Stellungnahmen und die spätere Antwort auf dem Postweg kann durch Digitalisierung beschleunigt werden. Postwege und Liegezeiten der Anträge entfallen oder werden verkürzt.

➔ Empfehlung

Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte in der Bauaufsicht Lippstadts angestrebt werden. Damit würden auch die Anforderungen des OZG umgesetzt. Um die Bearbeitungsdauer zu optimieren, ist eine medienbruchfreie Bearbeitung ebenfalls von Vorteil.

In der Stadt Lippstadt sind Arbeitsplatzbeschreibungen und ein Geschäftsverteilungsplan vorhanden. Darüber hinaus ist definiert, welcher Sachbearbeiter welchen der drei Bezirke, in die das Stadtgebiet unterteilt ist, bearbeitet. Es sollte in jeder Verwaltung klar schriftlich geregelt sein (z. B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä.), wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat, um die Handlungssicherheit zu erhöhen.

5.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ Feststellung

Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist in Lippstadt klar gegliedert. Es bieten sich zeitliche Optimierungsmöglichkeiten zum Beispiel bei dem Prozess des Nachreichens von Unterlagen mit der dazugehörigen Frist.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln 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 Lippstadt** in Papierform ein. Sie werden über die Postverteilung von der Fachbereichsleitung und der Fachdienstleitung gesichtet. Eine Verwaltungskraft ordnet die Bauanträge den Beschäftigten je nach Bezirk zu.

Die jeweilige Sachbearbeitung entscheidet nach dem Erhalt der Unterlagen zunächst über die konkrete Bezeichnung des Vorhabens und legt diesen in der Fachsoftware an. Nach der Vollständigkeitsprüfung auf Grundlage der BauPrüfVO erhält der Antragsteller eine Eingangsbestätigung. Wenn es erforderlich ist, werden direkt fehlende Unterlagen nachgefordert. Dazu wird zwar eine Frist gesetzt, der Stadt Lippstadt ist aber daran gelegen, dass die Anträge vervollständigt werden und keine Rücknahmefiktion greift. Um dies zu verhindern erinnert sie an einen drohenden Fristablauf.

Nach den Regelungen des § 71 Absatz 1 Satz 2 der BauO NRW 2021 gilt der Bauantrag als zurückgenommen, wenn er nicht innerhalb der gesetzten Frist vervollständigt wird. Die nachteilige Rechtsfolge ist mit dem Verstreichen der Frist unmittelbar verknüpft. Die Rücknahme tritt allein durch Fristablauf in Form der gesetzlichen Fiktion ein. Aus Gesichtspunkten der Bürgerfreundlichkeit neigt die Stadt Lippstadt eher dazu, die Frist zu verlängern und auf die Vervollständigung zu warten. Die Stadt schätzt den Bearbeitungsaufwand als höher ein, wenn der zurückgewiesene Antrag erneut eingereicht wird und das Verfahren von vorne beginnt.

Die Stadt Lippstadt muss darauf achten, dass Fristverlängerungen nur vor Ablauf der Frist möglich sind. Sowohl die Erinnerung an den Ablauf der Frist als auch die Beantragung der Fristverlängerung durch den Antragsteller müssen vor Fristablauf geschehen. Zeitliche Verzögerungen durch verlängerte Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen belasten aber die Sachbearbeitung.

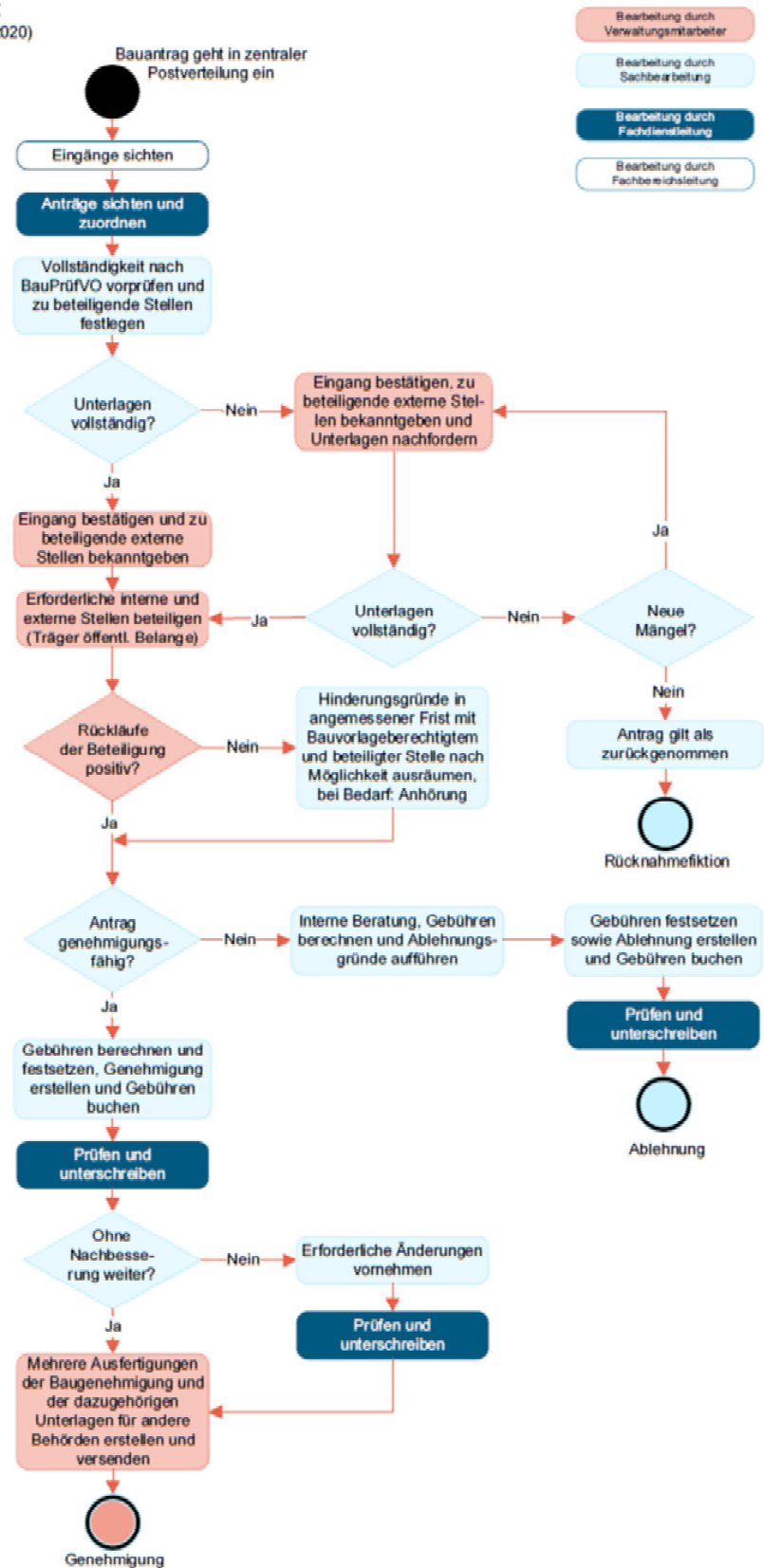
→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte ihre Praxis überdenken, aktiv an die Fristverstreichung zu erinnern, um den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens effektiver zu gestalten.

Zum gleichen Zeitpunkt des Versands der Eingangsbestätigung werden auch die Träger der öffentlichen Belange durch die Bauaufsicht sternförmig am Verfahren beteiligt. Dies geschieht nur dann nicht zeitgleich, wenn wesentliche Unterlagen fehlen, die für die externen Stellen von Bedeutung sind. Über die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange hinaus wird in Lippstadt auch der Fachdienst Planung involviert. Dieses teilt die Eckdaten des vorhandenen Planungsrechtes mit und nimmt eine Prüfung für Vorhaben im Bebauungsplangebiet vor. Die abschließende Prüfung zum Planungsrecht erfolgt in Lippstadt durch den Fachdienst Bauordnung/Denkmalschutz im Rahmen der Entscheidung über die Bauvoranfrage bzw. den Bauantrag. Dadurch bestehen bei der Beurteilung und Prüfung der Anträge wenige Schnittstellen.

Wenn eine negative Stellungnahme durch einen Träger öffentlicher Belange eingereicht wird, versucht die Sachbearbeitung diese zusammen mit dem Bauvorlageberechtigten/Bauherren auszuräumen. Folgend ist der Prozessablauf für einfache und normale Baugenehmigungsverfahren in Lippstadt grafisch dargestellt:

Prozessablauf Lippstadt (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020) Seite 1 von 1



Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollte die Stadt die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf die notwendige Anzahl beschränken. Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen wird in Lippstadt individuell auf die jeweils relevanten Rechtsgebiete festgelegt.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	5,45	2,12	3,14	3,99	5,46	9,68	20
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,82	1,94	2,74	3,80	4,57	9,09	17
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,63	0,20	0,41	0,59	0,83	1,63	17

Die Beteiligung des Kreises als Fachbehörde erfolgt vorab bereits als E-Mail. Im Anschluss wird sie - wie alle anderen Stellungnahmen - analog eingeholt. Die Stadt Lippstadt holt im Vergleich zu den anderen Kommunen durchschnittlich viele interne Stellungnahmen ein. Neben der Beteiligung des Planungsrechtes und des Tiefbauamtes prüft die Stadt bei fast allen Bauanträgen den Kampfmittelverdacht und beteiligt deshalb das Ordnungsamt am Verfahren. Noch heute werden in Lippstadt Kampfmittel aus einem der beiden Weltkriege entdeckt, weil sich ehemalige Bombenabwurfgebiete und Hauptkampfgebiete im Stadtgebiet befinden. Das Gelände Lippbruch, ein ehemaliger Fliegerhorst, ist mittlerweile ein Baugebiet. Interne Stellungnahmen werden auch für Freistellungsverfahren in Lippstadt eingeholt.

Die externe Beteiligung umfasst in der Regel neben dem Kreis die Stadtwerke Lippstadt, die als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt werden. Die zeitnahe, gleichzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ist in Lippstadt gut organisiert. Die überdurchschnittliche Anzahl an externen Stellungnahmen hängt mit der Ausgliederung der Stadtwerke zusammen, die als externe Beteiligung in die Werte einfließt. Bei anderen Kommunen sind diese Stellungnahmen häufig intern zu zählen. Allerdings liegt die Stadt Lippstadt bei der Kennzahl zu den intern eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag bereits ohne diese schon am Median.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte die Voraussetzungen schaffen, alle bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen elektronisch einzuholen.

Wenn alle erforderlichen Unterlagen vorliegen, erfolgt in Lippstadt die abschließende baurechtliche Prüfung des Vorhabens. Die Baugenehmigung wird durch die jeweilige Sachbearbeitung

erstellt, die Unterschrift erfolgt in der Regel durch die Fachdienstleitung. So ist das Vier-Augen-Prinzip gewahrt, das aus Gesichtspunkten der Korruptionsprävention wichtig ist. Außerdem kann die Stadt so eine höhere Rechtssicherheit herstellen, weil die Entscheidung überprüft wird. Daneben wird so die gleichmäßige Ausübung von Ermessensentscheidungen gewährleistet. Vor der Unterschrift durch die Fachdienstleitung kann dies zu einer Überarbeitung der Baugenehmigung durch die Sachbearbeitung führen.

Die Anfertigung und der Versand von Mehrfachexemplaren der Baugenehmigung für andere Behörden sowie ggf. Nachbareigentümer inklusive der dazugehörigen Unterlagen erfolgt in Lippstadt durch Verwaltungsmitarbeitende.

In den Fällen, in denen

- die negative Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange nicht ausgeräumt werden kann oder
- der Antrag aus anderen Gründen nicht genehmigungsfähig ist

wird der Antragstellende je nach Fall über den Sachverhalt mündlich informiert (Anhörung). Anderenfalls erfolgt eine Ablehnung ohne Anhörung, weil dem Antragsteller aus den Beratungsgesprächen bekannt ist, dass der Antrag nicht genehmigungsfähig ist. Bleibt der Antrag nicht genehmigungsfähig, erstellt die Verwaltungssachbearbeitung die Ablehnung und einen Gebührenbescheid. Auch in diesen Fällen wird zur Korruptionsprävention durch die Unterschrift der Fachdienstleitung das Vier-Augen-Prinzip in Lippstadt gewahrt. Auch in diesen Fällen wird so die gleichmäßige Ausübung von Ermessensentscheidungen gewährleistet.

5.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Eine weitere Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist in Lippstadt noch erforderlich. Durch die zeitlichen Vorgaben des OZG ist Handlungsbedarf gegeben.

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

Die maßgebliche Verfahrensakte wird in Lippstadt in Papierform geführt, parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Bauakte. Das OZG sowie das E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen (E-GovG NRW) geben vor, dass bis Ende 2022 alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten sind. Das Land NRW hat über das Bauportal.NRW die digitale Antragsstellung für Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren ermöglicht. Die Teilnahme am Bauportal ist für die Kommunen freiwillig. Sie können auch eigene Portale nutzen.

Das Land NRW wirbt für die Teilnahme am Bauportal.NRW, um ein einheitliches Verfahren sicherzustellen. Es bietet den Kommunen verschiedene Beteiligungsoptionen an. Die **Stadt Lippstadt** hat die zweite Option gewählt, wonach die Bauaufsichtsbehörde den digitalen Antragsvordruck entgegennimmt, aber nicht die Bauvorlagen. Diese müssen wie bisher papierbasiert in entsprechender Anzahl bei der Bauaufsicht eingereicht werden. Diese Option ermöglicht auch Bauaufsichtsbehörden, die noch nicht die notwendige Infrastruktur für eine vollständig digitale

Verfahrensabwicklung haben, am Bauportal.NRW teilzunehmen und so die weitere Digitalisierung innerhalb der Behörde passgenau voranzutreiben.

Bisher verwendet die Bauaufsicht in Lippstadt noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Digitale Bauanträge kann die Stadt Lippstadt zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht entgegennehmen, es fehlen technische Voraussetzungen. Die Übernahme eines digitalen Antrages in die Fachsoftware ist derzeit auch noch nicht möglich. Außerdem ist zum Beispiel die Möglichkeit einer digitalen Unterschrift noch nicht gegeben. Hilfreich ist es zudem, wenn die Fachsoftware und das Dokumentenmanagementsystem kompatibel sind.

Neben den Vorgaben des OZG zeigt auch die Corona-Pandemie, dass sich die bisherigen Geschäftsprozesse einer Wandlung unterziehen. Das Nutzen von digitalen Angeboten erstreckt sich mittlerweile auch auf Verwaltungsleistungen. Die Bürger und Bürgerinnen möchten jederzeit und überall Verwaltungsleistungen beantragen oder nutzen können. Dies funktioniert nur mit einer Verwaltung die digital so aufgestellt ist, dass sie online Dienstleistungen anbietet. Auch für die Verwaltungen ergeben sich Vorteile, wie kein aufwendiges Suchen und Verteilen von Vorgängen, keine Warteschlangen von Antragstellern. Die Digitalisierung kann außerdem bei der Gewinnung von neuen Beschäftigten durch eine größere Flexibilität hinsichtlich der Arbeitszeiten oder des Arbeitens im Homeoffice ein Vorteil sein.

Mit der Anlegung von Bauakten in der Fachsoftware und der Vergabe der Bauantragsnummer besteht die Möglichkeit den physischen Standort der Bauakte zu benennen. Die Beschäftigten der Bauaufsicht Lippstadts kennzeichnen den physischen Standort immer. Das sich so ergebende Standortverzeichnis ist sehr hilfreich, um Akten im Vertretungsfall zu finden.

Das Archiv der Bauakten wird in Lippstadt zurzeit von einem externen Dienstleister digitalisiert. Dazu scannt dieser in mehreren Teilabschnitten die alten Bauakten ein. Ein Mitarbeiter der Stadt Lippstadt hat die Digitalisierung bisher begleitet, dieser ist mittlerweile im Ruhestand. Diese fehlende personelle Besetzung wirkt sich auf das weitere Fortschreiten der Digitalisierung in der Bauaufsicht Lippstadts aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte ein Konzept erarbeiten, mit welchen Meilensteinen sie die vollständige elektronische Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens umsetzen wird. Zeitlich sind ihr durch das OZG Grenzen bereits vorgegeben.

5.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

In der Stadt Lippstadt gibt es mehr Anträge in Bezug zu den Stellenanteilen als in den meisten anderen Kommunen. Zu diesen Anträgen zählt auch der große Anteil an Freistellungsverfahren.

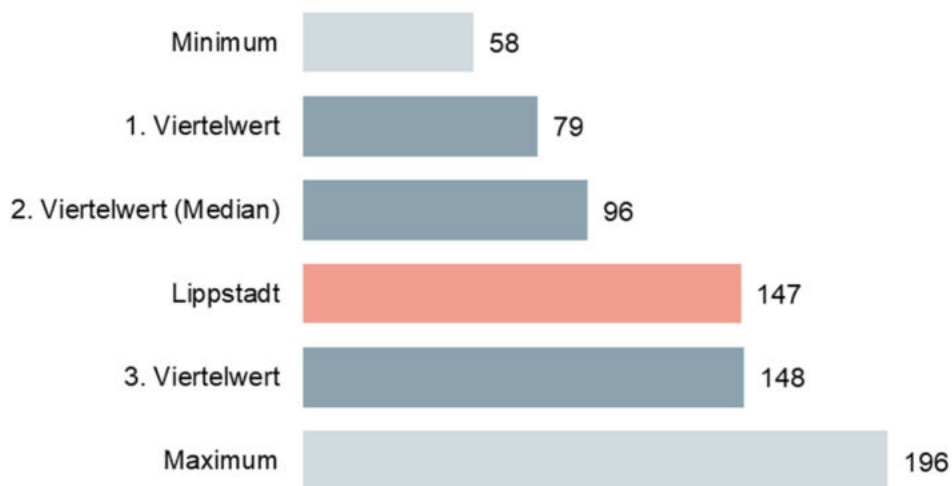
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei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

Eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/Vorbescheide“ ist nicht allen Kommunen möglich. Deshalb stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert die im Jahr 2020 eingegangenen Freistellungsanzeigen und die Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, werden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, Bauberatung etc. Dabei werden 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.

Die 242 Freistellungsverfahren, 414 Bauanträge und 50 förmliche Bauvoranfragen in der **Stadt Lippstadt** werden dem Stellenanteil von 4,8 Vollzeit-Stellen gegenübergestellt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle wird in Lippstadt zu einem großen Teil von den Vorlagen im Freistellungsverfahren beeinflusst. Dieser Anteil ist in Lippstadt größer als in allen anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Der Bearbeitungsaufwand für Genehmigungsfreistellungen ist durch die gesetzlichen Regelungen des § 63 BauO NRW niedriger als für Baugenehmigungen, da keine gesetzliche Prüfpflicht der eingereichten Unterlagen besteht.

Die Stadt Lippstadt prüft nach eigenen Angaben aber auch bei Vorhaben, die in der Genehmigungsfreistellung eingereicht werden, verschiedene Aspekte. Die Stadt stellt außerdem immer wieder fest, dass die Unterlagen der Genehmigungsfreistellung teilweise mangelhaft sind, zum Beispiel wegen fehlender Angaben zum zweiten Rettungsweg. Wenn keine Weiterleitung der Vorlage als Bauantrag gewünscht ist (Ankreuzmöglichkeit auf Formular vorhanden), wird die Vorlage an den Antragsteller zurückgegeben. Da es aber durch den Kampfmittelverdacht (s. Kapitel Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens) und Wassergewinnungsgebiete einige Prüfanforderungen für die Antragsteller gibt, möchte die Stadt die Antragsteller durch die umfangreichere Prüfung unterstützen. So kann ein Rückbau von Gebäuden vermieden werden.

Neben dieser zusammenfassenden Kennzahl haben wir auch eine Kennzahl nur für die Sachbearbeitung der Baugenehmigungen gebildet. Der Kennzahl für Lippstadt liegen bei den Fällen 242 Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung und 414 Bauanträge zugrunde. Der Stellenanteil beträgt 2,37 Vollzeit-Stellen.

Für einen interkommunalen Vergleich stehen noch nicht genügend Vergleichswerte zur Verfügung. Bisher deuten die vorliegenden Zahlen darauf hin, dass der Sachbearbeitung in Lippstadt mit 277 Fällen je Vollzeit-Stelle weniger Zeit zur Bearbeitung der eingehenden Fälle zur Verfügung steht, als in fast allen anderen Kommunen. Dies passt zu der als Balkendiagramm dargestellten Kennzahl. Dabei ist jedoch wieder zu beachten, dass die Stadt Lippstadt im Vergleich den höchsten Anteil an Freistellungsverfahren verzeichnet, deren Bearbeitungsaufwand geringer ist, als dies bei den Bauanträgen der Fall ist. Im Vorjahr 2019 waren die Stellenanteile in Lippstadt identisch zum Vergleichsjahr 2020. Die Anzahl der Bauanträge war 2020 etwas höher.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	k.A.	43	61	83	112	163	22

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	k.A.	6,57	22,83	28,66	55,53	230	14

Die in dieser Tabelle abgebildete Kennzahl Bescheide je Vollzeit-Stelle kann für Lippstadt nicht berechnet werden, da die Anzahl der Ablehnungen nicht bekannt ist. Die Stadt Lippstadt wertet auch die Anzahl der unerledigten Bauanträge zum Jahresende nicht aus der Fachsoftware aus. Ganz vereinfacht gerechnet stehen den 406 im Jahr 2019 eingegangenen Bauanträgen 292 Baugenehmigungen gegenüber. Es verbleiben 114 Vorgänge, die im gleichen Jahr nicht abschließend bearbeitet werden konnten. Die Anzahl der Ablehnungen und Rücknahmen müssten davon noch abgezogen werden, die Daten sind aber auch nicht bekannt. Im Jahr 2020 sind 414 Bauanträge eingegangen und 307 Baugenehmigungen erteilt worden. Dies führt zu einer Aufstockung der unerledigten Vorgänge aus 2019 um weitere 107 Vorgänge. Arbeitsrückstände oder eine hohe Arbeitsbelastung können über Kennzahlen verdeutlicht werden. Konkrete Maßnahmen zur Gegensteuerung kann die Stadt dann ebenfalls ergreifen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte die unerledigten Bauanträge zukünftig zum 01. Januar eines jeden Jahres ermitteln, um die Personalbelastung analysieren zu können. Bei einem Ansteigen der Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte sie gegensteuern, um die Beschäftigten nicht zu überlasten.

Durch die Standorte der Hochschule und des LWL-Zentrums für Forensische Psychiatrie Lippstadt werden in Lippstadt auch häufig bauliche Anlagen von öffentlichen Bauherren errichtet. Bei diesen Vorhaben ist die Stadt Lippstadt nicht die Genehmigungsbehörde, sondern gibt an die Bezirksregierung eine bauaufsichtliche Stellungnahme ab. Der Arbeitsaufwand für solche Stellungnahmen ist ähnlich aufwendig wie die Bearbeitung eines Bauantrages. In den betrachteten Jahren 2019 und 2020 gab es keine solche Verfahren. Im Jahr 2021 hat der LWL als öffentlicher Bauherr einen Antrag gestellt, der Personalkapazität der Bauaufsicht bindet. Daneben besteht für den öffentlichen Bauherrn die Wahlfreiheit, auch die Stadt Lippstadt mit der Prüfung des Bauvorhabens zu betrauen.

In der Stadt Lippstadt werden die Stellen nach dem Stellenplan besetzt. Der Fachkräftemangel ist auch in Lippstadt spürbar. Es ist schwierig und dauert manchmal lange, freiwerdende Stellen in der Bauaufsicht nachzubeseetzen. Die Beschäftigten der Bauaufsicht Lippstadts sind Bauingenieure, Techniker und Verwaltungsmitarbeiter. Rund 75 Prozent der Beschäftigten sind bereits seit vielen Jahren in der Bauaufsicht tätig. Eine Stelle konnte 2020 erfolgreich nachbesetzt werden. Insgesamt ist der Personalstamm klein, dadurch gibt es keine Vertretungsregelungen in Urlaubszeiten oder bei Krankheit für Vorbescheide und Ordnungsverfügungen. Grundsätzlich sollten Kommunen dort, wo gesetzliche Fristen einzuhalten sind, eine Vertretungsregelung sicherstellen. Die Auswertung von Kenn- und Fallzahlen könnte wertvolle Erkenntnisse zur Stützung dieses Argumentes liefern.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte prüfen, ob sie die Vertretungsregelung dauerhaft verbessern kann, um das eingesetzte Personal vor Überlastungen zu schützen.

Die Zahl der Anträge auf Abweichungen und Befreiungen außerhalb von Genehmigungsverfahren hat in Lippstadt in den vergangenen Jahren spürbar zugenommen. Gerade wenn innerhalb von Baulücken mit älterer Umgebungsbebauung Bauvorhaben umgesetzt werden, gibt es häufig solche Abweichungen oder Befreiungen.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauinteressierte bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 77 BauO NRW hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst.

Für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen waren 2020 bei der Stadt Lippstadt 0,53 Vollzeit-Stellen eingesetzt und 0,25 Vollzeit-Stellen für Overheadaufgaben. Die Stadt Lippstadt hat 2020 insgesamt 50 Bauvorbescheide erteilt. Die Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen beträgt 2020 in Lippstadt ebenfalls 50.

Der Personaleinsatz für den Bereich „Vorbescheide“ und „förmliche Bauvoranfragen“ ist in der Stadt Lippstadt geringer als bei den anderen Kommunen. Lippstadt bearbeitet 94 und damit die höchste Anzahl an Vorbescheiden in Bezug zu den Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung. Der interkommunale Vergleich mit den anderen großen kreisangehörigen Kommunen kann nicht dargestellt werden, da nicht genügend Vergleichswerte vorliegen.

Der Overhead-Anteil für die Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide gehört mit 18,31 Prozent in Lippstadt zum dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Werten. Der Median liegt bei 11,96 Prozent. Der erhöhte Overhead-Anteil in Lippstadt korrespondiert mit dem Prozessablauf und der Einbindung von vielen Personen beim Eingang von Bauantragsunterlagen.

5.3.7 Bauberatung

→ Feststellung

Die Bauaufsicht Lippstadts bietet den Bauinteressenten vielfältige Informationen an. Kenntnisse über die Anzahl der Ablehnungen und Rücknahmen hat Lippstadt nicht, so dass sich kein Rückschluss auf die Qualität des Angebotes herleiten lässt.

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

In der Bauaufsicht **Lippstadt** gibt es keinen zentralen Servicepunkt für die Bauberatung. Jeder Sachbearbeiter und jede Sachbearbeiterin übernimmt die Bauberatung für den eigenen Bezirk. Für einen zentralen Servicepunkt ist die Bauaufsicht nach Ansicht der Stadt Lippstadt zu klein.

Die Homepage der Stadt Lippstadt bietet unter der Rubrik „Bauen und Baugenehmigung“ zahlreiche Informationen und Antworten auf Fragen, wie

- Wann benötige ich eine Baugenehmigung?

- Ich möchte ein Gartenhaus aufstellen. Was muss ich beachten?
- Sie möchten etwas über die Bebaubarkeit eines Grundstücks wissen? etc.

Die Bauwilligen können sich so in Lippstadt umfassend informieren und erhalten die Kontaktdaten der Ansprechpartner für ihre Fragen. Daneben stehen auf der Homepage die verschiedenen Antragsunterlagen zur Verfügung. Flyer zu den verschiedenen Themenbereichen, wie Denkmalschutz, liegen im Rathaus aus. Über die Homepage sind auch die einzelnen Bebauungspläne inklusive der Begründungen und Feststellungen abrufbar. Luftbilder stehen ebenfalls zur Verfügung, die Aussagen über das Vorhandensein von Abwasserkanälen ermöglichen.

In Lippstadt erfolgt entweder eine Bauberatung, die sich auf eine Vorabinformation über die Zulässigkeit vor Verfahrensbeginn bezieht. Oder es kommt im laufenden Verfahren zu einer Bauberatung zum Beispiel hinsichtlich der Stellplätze oder des Brandschutzes mit dem Ziel der Genehmigungsfähigkeit. Produktiver ist nach Ansicht der Bauaufsicht häufig eine Bauberatung an der auch die Entwurfsverfasser beteiligt sind, weil diesen die Fachbegriffe geläufig sind. Mit der Bauberatung möchte die Stadt Lippstadt erreichen, dass prüffähige und vollständige Unterlagen zusammen mit dem Bauantrag eingereicht werden. Deshalb ist es im Bedarfsfall auch selbstverständlich weitere Fachleute, zum Beispiel bei einer Beratung über den Brandschutz in Form der Feuerwehr, hinzuzuziehen.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	k.A.	0,73	4,12	6,68	10,50	20,58	22
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	k.A.	0,00	1,06	2,61	4,62	7,39	23

Die Zahl der Ablehnungen und zurückgenommenen Bauanträge kann die Stadt aus der Fachsoftware nicht auswerten. Nach eigener Einschätzung kommt es eher selten zu Ablehnungen in Lippstadt. Zurückgenommene Bauanträge sind in Lippstadt häufig Anträge, die nicht genehmigungsfähig sind, bei denen die Bauaufsicht die Rücknahme empfiehlt. Rücknahmen durch gesetzliche Fiktion kommen in Lippstadt kaum vor.

Zurückgenommene Anträge und Ablehnungen verursachen Bearbeitungsaufwand. Mit einer zielgerichteten Bauberatung kann man Antragsteller möglicherweise schon im Vorfeld der Antragstellung auf Probleme oder Hinderungsgründe für eine spätere Genehmigung hinweisen. So können die Kommunen auf die o.a. Kennzahlen einwirken.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte den Anteil der zurückgenommenen Bauanträge und der Ablehnungen erfassen und die Entwicklung beobachten. So kann die Steuerung durch Rückschlüsse auf den Beratungserfolg unterstützt werden.

Der Verfasser des Bauantrages muss ein Bauvorlageberechtigter sein. Damit hat er in einem bestimmten Umfang Kenntnisse über die Anforderung der einzureichenden Unterlagen. Mit der Regelung in § 71 BauO NRW (Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen) soll die Bauaufsicht eigentlich entlastet werden und sich nicht hauptsächlich mit der Prüfung von mangelhaften Bauanträgen beschäftigen. Die Tendenz der Stadt Lippstadt geht eher dahin solange nachzufordern, bis die Unterlagen prüf- und genehmigungsfähig sind. Dies wirkt sich direkt auf die Gesamtlaufzeiten von Anträgen aus.

Der Anteil der zurückgenommenen Anträge steht ebenfalls in direktem Bezug zu dem Umgang mit nachgeforderten Unterlagen. Nur wenn die Nachforderung konsequent umgesetzt wird, ergibt sich direkt aus der Zahl der zurückgenommenen Bauanträge ein Rückschluss auf die Qualität der eingereichten Unterlagen.

Wir haben in allen großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt und bisher von 13 Kommunen die Daten vorliegen. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



In Lippstadt nehmen 1,9 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung die Bauberatung wahr, das ist ein größerer Stellenanteil als in den meisten anderen Kommunen. Seine Begründung findet er in der regen Bautätigkeit im Stadtgebiet und den vielen Baugebieten.

5.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Lippstadt kann keine Angaben zur durchschnittlichen Dauer der Genehmigungsverfahren machen. Ihr fehlen damit Kenntnisse zur optimalen Steuerung der Arbeitsprozesse und sie kann der Berichtspflicht gemäß der BauO NRW nicht nachkommen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019³⁸ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern

³⁸ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä.

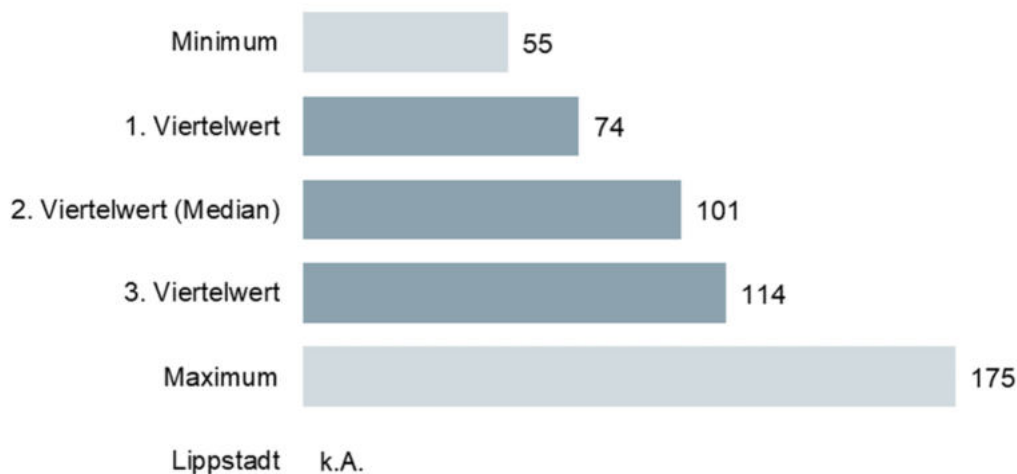
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die **Stadt Lippstadt** arbeitet in der Fachsoftware nicht mit datierten Bearbeitungsständen, d.h. sie hinterlegt in der Fachsoftware nicht das Datum der Vollständigkeit eines Bauantrages. Eine Auswertung von Laufzeiten ist damit nicht möglich. Über die Fachsoftware konnte die Stadt Lippstadt auch nicht die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge auswerten. Die folgenden Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher zur Information ab.

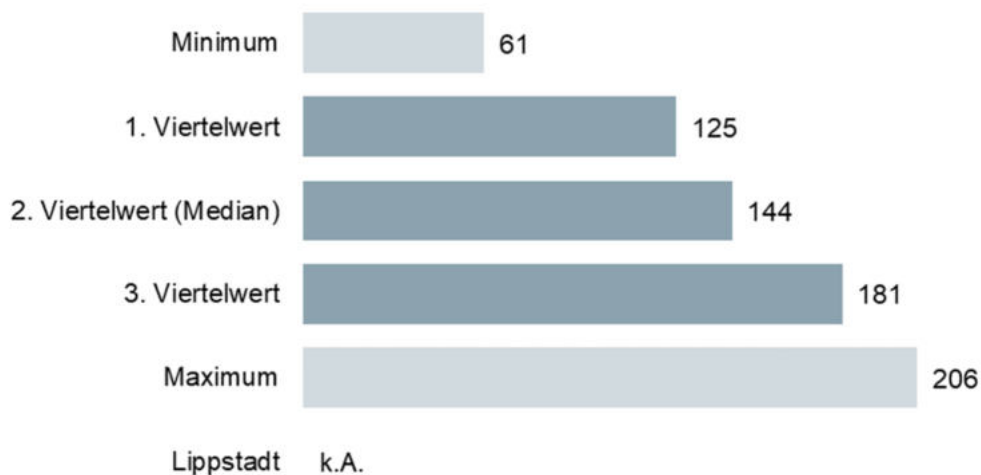
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Bearbeitung von normalen Genehmigungsverfahren dauert bei den anderen Kommunen im Durchschnitt sechs Wochen länger als die Bearbeitung von einfachen Verfahren.

Bei der Analyse der Prozesse festgestellte Vorgehensweisen können zu einer Verlängerung der Genehmigungsverfahren führen. In Lippstadt sind dies zum Beispiel:

- „durchlaufen“ vieler Schreibtische beim Posteingang,
- niedriger Digitalisierungsstand,
- warten auf das Vervollständigen von Unterlagen.

Verzögerungen kann die Stadt Lippstadt dadurch vermeiden, indem sie verbindliche Fristen für die Nachforderung vergibt und Verlängerungen der Frist vermeidet. Durch eine gute Vorabinformation an die Bauwilligen kann das Nachfordern von Unterlagen unter Umständen reduziert werden.

Ob die Stadt Lippstadt die Orientierungswerte der gpaNRW bei der Bearbeitung der Bauanträge einhalten kann, ist zum Zeitpunkt der Prüfung nicht messbar. Nach eigener Auskunft erfolgt die Bearbeitung der Bauanträge ab deren Vollständigkeit häufig innerhalb von sechs Wochen bzw. 42 Tagen. Die interne Laufzeit der anderen großen kreisangehörigen Kommunen beträgt bei einfachen Genehmigungsverfahren im Mittel 56 Tage.

Auch mit der neuen Bauordnung NRW besteht weiterhin die Verpflichtung der Bauaufsichtsbehörden gemäß § 91 der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten. Eine Rechtsverordnung, die dies näher konkretisiert gibt es noch nicht. Bislang kann die Stadt Lippstadt dieser Berichtspflicht aber auch nicht mit erhobenen Verfahrensdauern bzw. belegten Zeiten nachkommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten der verschiedenen Genehmigungsverfahren erfassen und auswerten, damit sie den Erfolg von Veränderungen in den Arbeitsprozessen messen und zur Steuerung nutzen kann sowie über eine Basis für die Berichtspflicht nach § 91 der BauO NRW verfügt.

5.3.9 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Kennzahlen nutzt die Bauaufsicht Lippstadt zur internen Steuerung der Abteilung nicht.

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.

Im Haushaltsplan der **Stadt Lippstadt** enthält jeder der 17 Teilergebnispläne Ziele zum Produktbereich. Als Ziel für das Produkt „Genehmigungsverfahren und Überwachung von Bauvorhaben“ ist die rechtskonforme Genehmigung in möglichst kurzer Dauer benannt. Kennzahlen sind im Haushaltsplan nicht dargestellt. Die Stadt Lippstadt bildet keine Kennzahlen für den Bereich der Bauaufsicht.

Auch die Bauaufsicht der Stadt Lippstadt arbeitet nicht mit konkreten Zielen und Kennzahlen, mit Ausnahme des Ziels der kurzen Bearbeitungszeit. Rechtmäßigkeit ist einer der Hauptaspekte bei der Bearbeitung der Bauanträge in der Abteilung. Über die Bildung von Kennzahlen werden Veränderungen/Abweichungen erkennbar. Die Darstellung von Kennzahlen im Zeitvergleich macht „Ausreißer“ sichtbar, deren Gründe analysiert werden sollten. Allein die Bildung von Kennzahlen führt nicht automatisch dazu, dass die Erkenntnisse daraus für die Steuerung genutzt werden.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht einer Kommune in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar.

Für eine gute Steuerung noch wichtiger sind klare Ziele und Kennzahlen, mit denen das Erreichen der Ziele beurteilt werden kann. Der Soll-Zustand ist durch das Ziel zu definieren. Anschließend wird der Ist-Zustand über Kennzahlen deutlich gemacht und es lassen sich Stärken und Schwachstellen frühzeitig bewusstmachen. Die Bauaufsicht kann zielgerichtet steuernd eingreifen, da sich Optimierungsmöglichkeiten konkreter abzeichnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung über Kennzahlen überprüfen. Dazu sollte Sie zumindest die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.

5.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Lippstadt hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren nach eigenen Angaben überwiegend ein. Die Dokumentation dazu sowie zu Ermessensentscheidungen ist noch verbesserungsfähig. Lippstadt nutzt nicht alle Möglichkeiten der Gebührenerhebung bei den Nachforderungen. Inwieweit die erhobenen Gebühren den tatsächlichen Aufwand decken, ermittelt die Stadt nicht.	152	E1.1	Die Stadt Lippstadt sollte die eingesetzte Fachsoftware dazu nutzen, die Fristwahrung zu überwachen und zu steuern.	152
			E1.2	Damit Erfahrungswissen nicht verloren geht und die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle sichergestellt ist, sollten die bei Ermessensentscheidungen einzubeziehenden objektiven Kriterien oder einzuhaltende Absprachen dokumentiert und gesammelt werden.	154
			E1.3	Die Stadt Lippstadt sollte die Möglichkeiten, die sie zur Gebührenerhebung nach den rechtlichen Vorschriften hat, ausschöpfen.	155
			E1.4	Die Stadt Lippstadt sollte einen Aufwandsdeckungsgrad bilden und jährlich fortschreiben. So kann sie ermitteln, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird.	155
F2	Die Stadt Lippstadt bearbeitet den Prozess der Baugenehmigung nur in Teilen digital, da eingehende Bauanträge nicht eingescannt werden. Durch die teilweise doppelte Aktenführung entstehen Medienbrüche. Die Geschäftsprozesse sind standardisiert und erfolgen in festgelegten Verantwortungsbereichen.	155	E2.1	Mit fortschreitender Digitalisierung und Nutzung der Fachsoftware sollte die Stadt perspektivisch den Ablauf in der Fachsoftware hinterlegen und die Bearbeitung unterstützen	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.2	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte in der Bauaufsicht Lippstadts angestrebt werden. Damit würden auch die Anforderungen des OZG umgesetzt. Um die Bearbeitungsdauer zu optimieren, ist eine medienbruchfreie Bearbeitung ebenfalls von Vorteil.	156
F3	Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist in Lippstadt klar gegliedert. Es bieten sich zeitliche Optimierungsmöglichkeiten zum Beispiel bei dem Prozess des Nachreichens von Unterlagen mit der dazugehörigen Frist.	157	E3.1	Die Stadt Lippstadt sollte ihre Praxis überdenken, aktiv an die Fristverstreichung zu erinnern, um den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens effektiver zu gestalten.	157
			E3.2	Die Stadt Lippstadt sollte die Voraussetzungen schaffen, alle bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen elektronisch einzuholen.	160
F4	Eine weitere Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist in Lippstadt noch erforderlich. Durch die zeitlichen Vorgaben des OZG ist Handlungsbedarf gegeben.	161	E4	Die Stadt Lippstadt sollte ein Konzept erarbeiten, mit welchen Meilensteinen sie die vollständige elektronische Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens umsetzen wird. Zeitlich sind ihr durch das OZG Grenzen bereits vorgegeben.	162
F5	In der Stadt Lippstadt gibt es mehr Anträge in Bezug zu den Stellenanteilen als in den meisten anderen Kommunen. Zu diesen Anträgen zählt auch der große Anteil an Freistellungsverfahren.	162	E5.1	Die Stadt Lippstadt sollte die unerledigten Bauanträge zukünftig zum 01. Januar eines jeden Jahres ermitteln, um die Personalbelastung analysieren zu können. Bei einem Ansteigen der Anzahl der unerledigten Bauanträge sollte sie gegensteuern, um die Beschäftigten nicht zu überlasten.	165
			E5.2	Die Stadt Lippstadt sollte prüfen, ob sie die Vertretungsregelung dauerhaft verbessern kann, um das eingesetzte Personal vor Überlastungen zu schützen.	166
F6	Die Bauaufsicht Lippstadts bietet den Bauinteressenten vielfältige Informationen an. Kenntnisse über die Anzahl der Ablehnungen und Rücknahmen hat Lippstadt nicht, so dass sich kein Rückschluss auf die Qualität des Angebotes herleiten lässt.	166	E6	Die Stadt Lippstadt sollte den Anteil der zurückgenommenen Bauanträge und der Ablehnungen erfassen und die Entwicklung beobachten. So kann die Steuerung durch Rückschlüsse auf den Beratungserfolg unterstützt werden.	167
F7	Die Stadt Lippstadt kann keine Angaben zur durchschnittlichen Dauer der Genehmigungsverfahren machen. Ihr fehlen damit Kenntnisse zur optimalen Steuerung der Arbeitsprozesse und sie kann der Berichtspflicht gemäß der BauO NRW nicht nachkommen.	168	E7	Die Stadt Lippstadt sollte die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten der verschiedenen Genehmigungsverfahren erfassen und auswerten, damit sie den Erfolg von Veränderungen in den Arbeitsprozessen messen und zur Steuerung nutzen kann sowie über eine Basis für die Berichtspflicht nach § 91 der BauO NRW verfügt.	171

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Kennzahlen nutzt die Bauaufsicht Lippstadt zur internen Steuerung der Abteilung nicht.	171	E8	Die Stadt Lippstadt sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung über Kennzahlen überprüfen. Dazu sollte Sie zumindest die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.	172

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lippstadt 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

Der Stadt Lippstadt liegen grundlegende Informationen für die Steuerung der Verkehrsflächen-erhaltung vor. Mit der Straßendatenbank und den regelmäßigen Zustandserfassungen hat sie eine entscheidende Voraussetzung für die Steuerung geschaffen. Die Finanz- und Bilanzdaten können zumindest aggregiert ausgewertet werden. Sie liegen jedoch nicht in der notwendigen Differenzierung vor, die für den Aufbau eines nachhaltigen wirtschaftlichen Erhaltungsmanagements erforderlich wäre. So sollte die Verkehrsfläche mit all ihren Bestandteilen nicht generell als ein Vermögensgegenstand betrachtet werden. Wesentliche Bestandteile wie u.a. die Straßenbeleuchtung und das Straßenbegleitgrün sollten differenziert dargestellt werden. Aufgrund der Bedeutung der Wirtschaftswege in Lippstadt sollten auch diese separat ausgewiesen werden. Über eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen kann die Stadt die notwendige Transparenz und Differenzierung herstellen.

In den Schnittstellenprozessen zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement sollte die Stadt Lippstadt den Fokus verstärkt auf die Verbindung von Zustandserfassung und körperlicher Inventur mit dem entsprechenden Abgleich beider Systeme richten.

Das Aufbruchmanagement kann die Stadt Lippstadt in einigen Prozessschritten noch optimieren. Hierbei kann insbesondere eine Integration in die Straßendatenbank und die damit verbundene Digitalisierung der Prozesse helfen. Gleichzeitig kann die Stadt so das Aufbruchmanagement stärker mit dem Erhaltungsmanagement verknüpfen.

Dem bilanziellen Werteverzehr konnte die Stadt Lippstadt bislang nicht entgegenwirken. Der Vermögenswert der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ hat sich seit der Eröffnungsbilanz um 46,6 Mio. Euro bzw. ca. 32 Prozent verringert. Auch der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 71 Prozent eine Überalterung dieses Vermögens. Demgegenüber weisen die Zustandserfassungen sowie die Fortschreibung der Zustandsklassenverteilungen sowohl für die Straßen als auch die Wirtschaftswege einen guten Zustand der Flächen aus. Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt Lippstadt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre 0,71 Euro je qm eingesetzt. Dies entspricht nur etwa 55 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Die Reinvestitionsquote lag in diesem Zeitraum bei durchschnittlich 25 Prozent. Mit diesem konsumtiven und investiven Finanzmitteleinsatz ist es der Stadt Lippstadt bisher gelungen, den Zustand ihrer Verkehrsflächen zu

erhalten. Die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung sollte die Stadt nutzen, die bisherige Strategie und die eingesetzten Ressourcen weiter zu überprüfen.

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. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

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 mindestens 30 bis 60 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

→ Feststellung

Grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen liegen in Lippstadt vor. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung bedarf es jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten.

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

Die **Stadt Lippstadt** verfügt über grundlegende Informationen und Daten zu den Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen in ihrer Unterhaltungspflicht kann die Stadt nach Straßen und Wirtschaftswegen getrennt auswerten. Eine weitere Unterteilung der Straßenflächen nach Straßenkategorien wurde nicht fortgeschrieben.

Die Zustandsdaten hat die Stadt Lippstadt in den Jahren 2007, 2012 und zuletzt 2018/2019 aufnehmen lassen. Aus der letzten Zustandserfassung liegen die abschließenden Daten jedoch noch nicht vor. Darüber hinaus schreibt die Stadt die Zustandsklassen jährlich fort. Dabei fließen jedoch in der Regel nur verbessernde Faktoren ein.

Die Stadt Lippstadt konnte die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen gemäß der oben dargestellten Definition (vgl. Inhalte, Ziele und Methodik) nicht ermitteln. Aus der Anlagenbuchhaltung konnten lediglich die Bilanzwerte für die Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inklusive Verkehrslenkungsanlagen“ benannt werden. Die Bilanzposition ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Definition der Verkehrsfläche.

Lippstadt definiert die Verkehrsfläche mit allen Anlagebestandteilen als einen Vermögensgegenstand. So sind bei Neubau- bzw. Vollausbaumaßnahmen z. B. auch die Beleuchtungsanlagen und das Begleitgrün enthalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagebestandteile innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.

Durch die Betrachtung der Verkehrsfläche mit allen Komponenten als ein Vermögensgegenstand nimmt sich die Stadt die Möglichkeit einer differenzierten Auswertungs- und Analysemöglichkeit. Insbesondere die Beleuchtung hat einen nicht unerheblichen Vermögenswert und ist separat zu betrachten. So führen Baumaßnahmen an der Beleuchtungsanlage nicht zu einer Verbesserung des Straßenkörpers selbst. Zudem sieht auch die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände unterschiedliche Nutzungsdauern für die

Beleuchtungsanlagen einerseits und die Straßen, Wege und Plätze andererseits vor. Darüber schließt sich eine gemeinsame Bilanzierung bereits aus.

Auch bei den Aufwendungen wirkt sich dieses Vorgehen der Stadt Lippstadt aus. So sind bei den Abschreibungen für die Verkehrsflächen u. a. auch die Beträge für die Straßenbeleuchtung enthalten. Zudem wird die Unterhaltung der Brücken nicht separat ausgewiesen und ist in den Erhaltungsaufwendungen erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte die Finanzdaten so differenzieren, dass sie die Daten getrennt nach den – zumindest wesentlichen – Anlagebestandteilen darstellen kann. Insbesondere die Beleuchtungsanlagen, die Brücken wie auch das Straßenbegleitgrün sollte die Stadt differenziert erfassen.

Die konsumtiven und investiven Finanzdaten, die die Stadt Lippstadt ermittelt hat, entsprechen somit in Teilen nicht der Definition der Verkehrsfläche. Für die interkommunalen Vergleiche kann die gpaNRW diese Kennzahlen daher nicht heranziehen. Für die individuelle Analyse der Verkehrsflächenerhaltung in Lippstadt sind die Kennzahlen gleichwohl geeignet und ermöglichen es, Tendenzen und eventuell bestehende Risiken aufzuzeigen.

Eine Differenzierung der Finanzdaten nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen kann die Stadt Lippstadt nicht vornehmen. Die befestigten Wirtschaftswegen haben in Lippstadt jedoch mit einem Anteil von über 16 Prozent an der Verkehrsfläche eine entsprechende Bedeutung. Sie dienen insbesondere der Erschließung der 17 Ortsteile außerhalb der Kernstadt. Zudem erfasst die Stadt die Erhaltungsaufwendungen nicht getrennt nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen wie betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung.

6.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Lippstadt nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen erhalten sind. Mit zusätzlichen Daten kann die Stadt die Datenbank verstärkt für die nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen.

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 Lippstadt nutzt seit 2007 eine Straßendatenbank, in der die grundlegenden Informationen zu den Straßen und Wirtschaftswegen hinterlegt sind. Die Ersterfassung zur Eröffnungsbilanz in 2007 sowie die nachfolgenden Zustandserfassungen in den Jahren 2012 und 2018/2019 hat die Stadt durch ein Unternehmen im Wege der Befahrung durchführen lassen. Die Ergebnisse aus der letzten Erfassung waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Abwicklung.

In der Straßendatenbank hat die Stadt mit den Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten wie auch Inventardaten grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen hinterlegt. Auch die

Zustandsdaten sind in der Straßendatenbank erfasst. Neben den regelmäßigen Zustandserfassungen schreibt die Stadt die Zustandsklassen auch jährlich fort. Dabei finden insbesondere Verbesserungen und Erneuerungen Berücksichtigung.

In einem nächsten Schritt sollte die Stadt Lippstadt auch die Aufbaudaten erfassen und in der Datenbank hinterlegen. Diese liefern wichtige Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement und spielen bei der Planung von Maßnahmen eine wesentliche Rolle. Sie sind jedoch aus der Vergangenheit in der Regel nicht bekannt und können so nur sukzessive erhoben werden. Hier kann die Stadt beispielsweise die durch die Aufnahme des Ist-Zustandes im Rahmen des Aufbruchmanagements gewonnenen Informationen direkt in der Straßendatenbank einpflegen.

Auch die Erhaltungsdaten mit Zeitpunkt, Art und Umfang der konsumtiven wie investiven Maßnahmen sind wesentliche Informationen, die in der Straßendatenbank hinterlegt sein sollten. So kann die Stadt die Straßendatenbank sukzessive weiter aufbauen und für die Ausarbeitung von Bauprogrammen sowie operative und strategische Entscheidungen nutzen.

→ **Empfehlung**

Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung noch besser nutzen zu können, sollte die Stadt Lippstadt sukzessive weitere Informationen einpflegen. Hierzu zählen insbesondere die Aufbaudaten und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.

Das Ziel der Straßendatenbank sollte mittelfristig in dem Aufbau eines Erhaltungsmanagements liegen. Dabei werden den einzelnen Abschnitten entsprechend der jeweiligen Schadensbilder die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen mit ihren Kosten zugeordnet.

So kann die Stadt auch darstellen, welche Auswirkungen eine Maßnahme nach sich zieht oder welche Konsequenzen es hat, wenn diese Maßnahme nicht oder nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt durchgeführt wird. Leitfragen können hier u. a. sein: Kann mit der Maßnahme die festgesetzte Nutzungsdauer erreicht werden? Verlängert sich – bei einer investiven Maßnahme – die Nutzungsdauer? Wie verändert sich der Zustand durch diese Maßnahme? Welche anderen Maßnahmen können ggf. nicht durchgeführt werden, weil kein ausreichendes Budget zur Verfügung steht usw.?

6.3.3 **Kostenrechnung**

→ **Feststellung**

Die Stadt Lippstadt führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Somit fehlen ihr notwendige differenzierte Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der Erhaltung.

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 Lippstadt führt für ihre Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Die Eigenleistungen des Bauhofes werden bereits im Rahmen einer Kostenrechnung erfasst. Diese ist jedoch nicht vollkostenbasiert angelegt. So konnte die Stadt für die Leistungen des Bauhofes im Rahmen der Verkehrsflächenunterhaltung die Personalaufwendungen und die direkten Sach- bzw. Materialaufwendungen ermitteln.

Um die Eigenleistungen des Bauhofes vollständig abzubilden, sollte die Stadt Lippstadt alle dort anfallenden Kosten zusammenstellen und verursachungsgerecht auf die jeweiligen Kostenstellen verteilen. Nur wenn auch die Eigenleistungen des Bauhofes in ihrer vollständigen Höhe vorliegen, ergeben sich zusammen mit den Fremdleistungen die tatsächlichen Aufwendungen für die Verkehrsflächenerhaltung. So können diese Aufwendungen dann auch in einen realistischen Vergleich zu dem Richtwert für den erforderlichen Finanzbedarf gesetzt werden.

Mit einer Verrechnung der vollkostenbasierten Eigenleistungen des Bauhofes in das Produkt 12.01.02 - Betrieb und Unterhaltung von Verkehrsflächen und Ingenieurbauwerken – wird dort zunächst einmal der vollständige Ressourcenverbrauch abgebildet. Aus der Produktbezeichnung und -beschreibung wird jedoch deutlich, dass hier neben der eigentlichen Verkehrsfläche auch Verkehrsanlagen und Ingenieurbauwerke enthalten sind. Für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung ist jedoch eine differenzierte Datengrundlage erforderlich. Diese kann und muss nicht über den kommunalen Haushalt als externes Rechnungswesen abgebildet werden. Vielmehr dient hier eine Kostenrechnung der differenzierten Darstellung.

Bei dem Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?
Datenfriedhöfe sollten unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Lippstadt in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für eine nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwege, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Mindestens sollte aber eine Unterteilung nach Fahrbahn und Nebenfläche erfolgen. Aufgrund der Bedeutung der Wirtschaftswege in Lippstadt ist auch eine Unterteilung nach Straßen und Wirtschaftswegen sinnvoll. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.
- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.
Die Stadt Lippstadt sollte bei dem Aufbau einer Kostenrechnung zudem die bereits in der Straßendatenbank eingerichtete Datenstruktur berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, die den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbildet. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungsteuerung.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Lippstadt hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.

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 Lippstadt** hat in ihrem Haushalt bislang lediglich zwei Ziele zu dem Produkt 12.01.02 - Betrieb und Unterhaltung von Verkehrsflächen und Ingenieurbauwerken – definiert:

- Kostengünstige und wirtschaftliche Bereitstellung und Unterhaltung der verkehrlichen Infrastruktur
- Gewährleistung der Verkehrssicherheit

Dieses Ziel wird jedoch weder weiter konkretisiert noch über Kennzahlen messbar gemacht. Über das Wirtschaftswegekzept hat sie zudem eine strategische Ausrichtung für die Erhaltung ihres Wirtschaftswegenetzes definiert.

Eine Gesamtstrategie mit abgeleiteten Zielvorgaben für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen hat die Stadt Lippstadt nicht formuliert. Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist hier eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte eine Gesamtstrategie zur Erhaltung ihrer Verkehrsflächen mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln. Diese sollten die Leitziele konkretisieren und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte Lippstadt beispielsweise den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definieren. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. In bilanzieller Hinsicht würde es bedeuten:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent.

Aus bautechnischer Sicht kann als Ziel z. B. definiert werden:

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Diese Zielvorgaben kann die Stadt über die regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen messbar und damit auch steuerbar machen.

Weiterhin könnte definiert werden, dass bei erhaltungsbedürftigen Flächen Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der kleinflächigen und nicht nachhaltigen Instandhaltung vorzuziehen sind. Um dieses Ziel weiter zu konkretisieren, kann die Stadt beispielsweise eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.

→ **Empfehlung**

Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

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.

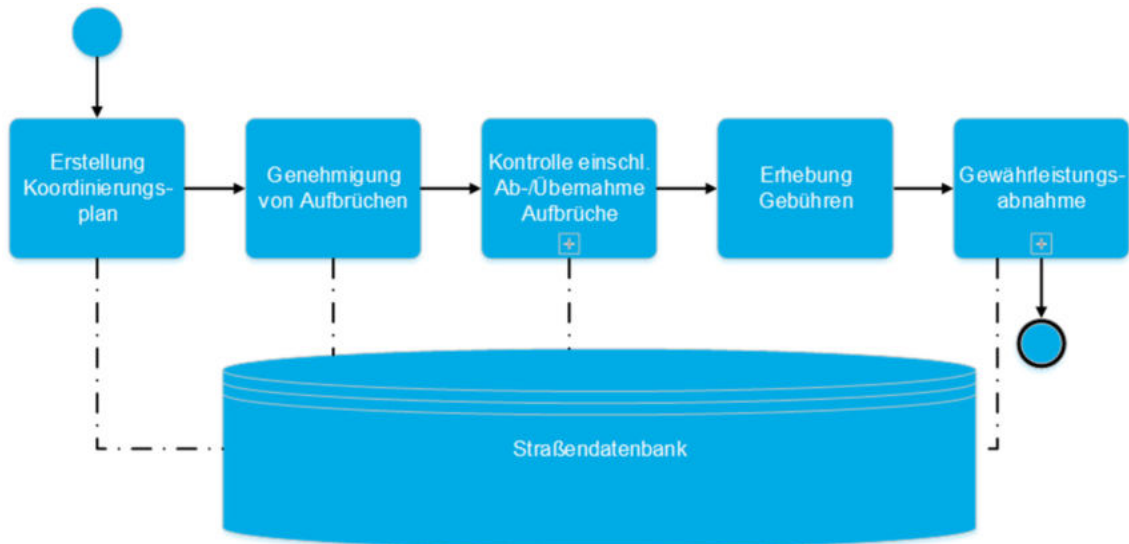
→ **Feststellung**

Die Stadt Lippstadt kann das Aufbruchmanagement in einzelnen Prozessschritten noch optimieren. Insbesondere mit einer weiteren Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.

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



In der **Stadt Lippstadt** läuft der gesamte Prozess des Aufbruchmanagements noch außerhalb der Straßendatenbank. Auch die Informationen zu den Aufbrüchen werden noch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Da Aufbrüche aber immer einen wesentlichen Eingriff in die Verkehrsfläche darstellen, sind die Informationen darüber entscheidend für das Erhaltungsmanagement.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.

Die Stadt Lippstadt stimmt sich regelmäßig mit den Stadtwerken und der Stadtentwässerung Lippstadt AöR über anstehende Maßnahmen ab. Darüber hinaus gibt es einmal jährlich ein Abstimmungsgespräch mit allen Versorgern. Die Ergebnisse aus den Gesprächen werden schriftlich dokumentiert.

Wenn die Stadt das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integriert, kann sie dadurch auch den Teilprozess der Koordinierung optimieren. Werden alle städtischen Maßnahmen – von Instandhaltungen über Instandsetzungen bis hin zu Erneuerungen – in der Straßendatenbank gepflegt, erleichtert dies die Berücksichtigung im Rahmen der Koordinierung. Zudem könnte die Abstimmung bereits während der Planungsphase von Maßnahmen erfolgen.

Weiterhin kann dieser Prozess erheblich über ein Online-Portal bzw. Zugriffsrechte der Ver- und Entsorger auf das entsprechende Modul der Straßendatenbank vereinfacht werden. So können

die Veranlasser ihre Maßnahmen direkt online eingeben und bereits in der Planungsphase sehen, welche weiteren Maßnahmen anderer Beteiligter und der Stadt vorgesehen sind.

Für die Genehmigung der Aufbrüche ist der Fachdienst Straßenbau zuständig. Der Veranlasser ist verpflichtet einen Antrag auf Aufbrucherlaubnis zu stellen. Hierfür steht ein Vordruck zur Verfügung. Hierin sind die Lage der Aufbruchstelle - inklusive Lageplan -, die betroffenen Anlagenteile, die Art der Oberflächenbefestigung, Anlass des Aufbruchs, Bauzeit sowie die ausführende Firma anzugeben. Die Genehmigung des Aufbruchs erteilt der Fachdienst ggf. mit Auflagen. In der Genehmigungsverfügung sind zudem entsprechende Hinweise zur Wiederherstellung der Flächen enthalten.

In Lippstadt sind die Vorhabenträger nicht verpflichtet, den Baubeginn dem Fachdienst Straßenbau anzuzeigen. Die Daten entnehmen die Verantwortlichen dem Antrag und der verkehrsrechtlichen Anordnung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen. Zukünftig könnten auch diese Prozessschritte digital über die Straßendatenbank abgewickelt und erleichtert werden.

Den Ausgangszustand dokumentiert die Stadt Lippstadt vor Baubeginn bei größeren Maßnahmen in einem gemeinsamen Vor-Ort-Termin. Bei kleineren Aufbrüchen führt die Stadt keine gesonderte Aufnahme des Ausgangszustandes durch.

Während der Bauausführung führt die Stadt Lippstadt stichprobenhaft Kontrollen durch. Die Auswahl, welche Maßnahmen kontrolliert werden, trifft sie aufgrund von Erfahrungswerten. Die Stadt sollte hier objektive Kriterien festlegen, nach denen sie die Vor-Ort-Kontrollen durchführt. Dies können beispielsweise Umfang der Maßnahmen oder Alter, Zustand und Art der Fläche sein. Auch Besonderheiten, wie die Häufigkeit von Mängeln bei vorherigen Maßnahmen oder ob es sich um neue Firmen handelt, sollten berücksichtigt werden. Bei den Kontrollen führt die Stadt selbst auch stichprobenhaft Verdichtungskontrollen durch. Ergänzend fordert sie von den Vorhabenträgern Fotos zur Dokumentation und ggf. auch Lieferscheine.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Wird der Prozess zukünftig digital in der Straßendatenbank geführt, können die Informationen und Dokumentationen direkt dort integriert werden. So können z.B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.

Etwaige Mängel in der Ausführungsphase werden den Versorgungsunternehmen gemeldet. Die ausführenden Firmen und Versorgungsunternehmen werden aufgefordert, den Mangel zu beseitigen. Die Beseitigung der Mängel wird kontrolliert.

Nach der Genehmigungsverfügung ist der Vorhabenträger verpflichtet nach Wiederherstellung der Aufbruchstelle die Abnahme beim Fachdienst Straßenbau zu beantragen. Bei größeren Maßnahmen erfolgt die Abnahme durch einen Vor-Ort-Termin mit dem Antragsteller. Erforderliche Nachweise werden bereits bei der Bauausführung kontrolliert. Die Abnahme wird in einem Abnahmeprotokoll dokumentiert, welches die Beteiligten abschließend unterzeichnen. Etwaige

Mängel werden im Protokoll festgehalten und die Stadt fordert den Vorhabenträger entsprechend auf, die Mängel zu beseitigen.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt die Aufbruchstellen nicht routinemäßig. Nur wenn Schäden z. B. von Bürgern gemeldet werden, erfolgt ein Abgleich, ob es sich bei den Schäden um eine Aufbruchstelle handelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lippstadt sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Verkehrssicherheitskontrollen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.

Die Verkehrssicherheitskontrollen erfolgen aktuell noch ohne digitale Unterstützung. Dies erschwert nicht nur die Streckenkontrollen selbst, sondern auch die Kontrollen der Aufbrüche.

→ **Empfehlung**

Für den Außendienst der Verkehrsflächenerhaltung sollte die Stadt Lippstadt mobile Endgeräte einsetzen.

Beispielsweise reduziert sich dadurch der Aufwand zur Beschreibung der Örtlichkeit deutlich. Dieser erfolgt durch die integrierte Standortbestimmung der mobilen Geräte. Da der Standort bekannt ist, muss nur noch der Schaden selbst und die Dringlichkeit erfasst werden. Fotos von Mängeln werden direkt zugeordnet und ergänzen die Schadensmeldung. Mit der Anbindung an die Straßendatenbank liegen dort somit immer aktuelle Informationen zu den Flächen vor. Auch die Aufbrüche können über mobile Geräte einfacher kontrolliert und dokumentiert werden.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Hierzu kontrolliert die Stadt die Aufbrüche in einem Vor-Ort-Termin. Die Gewährleistungsabnahme dokumentieren die Beteiligten schriftlich. Etwaige Mängel werden mit einer Frist zur Beseitigung dokumentiert und die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert.

6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

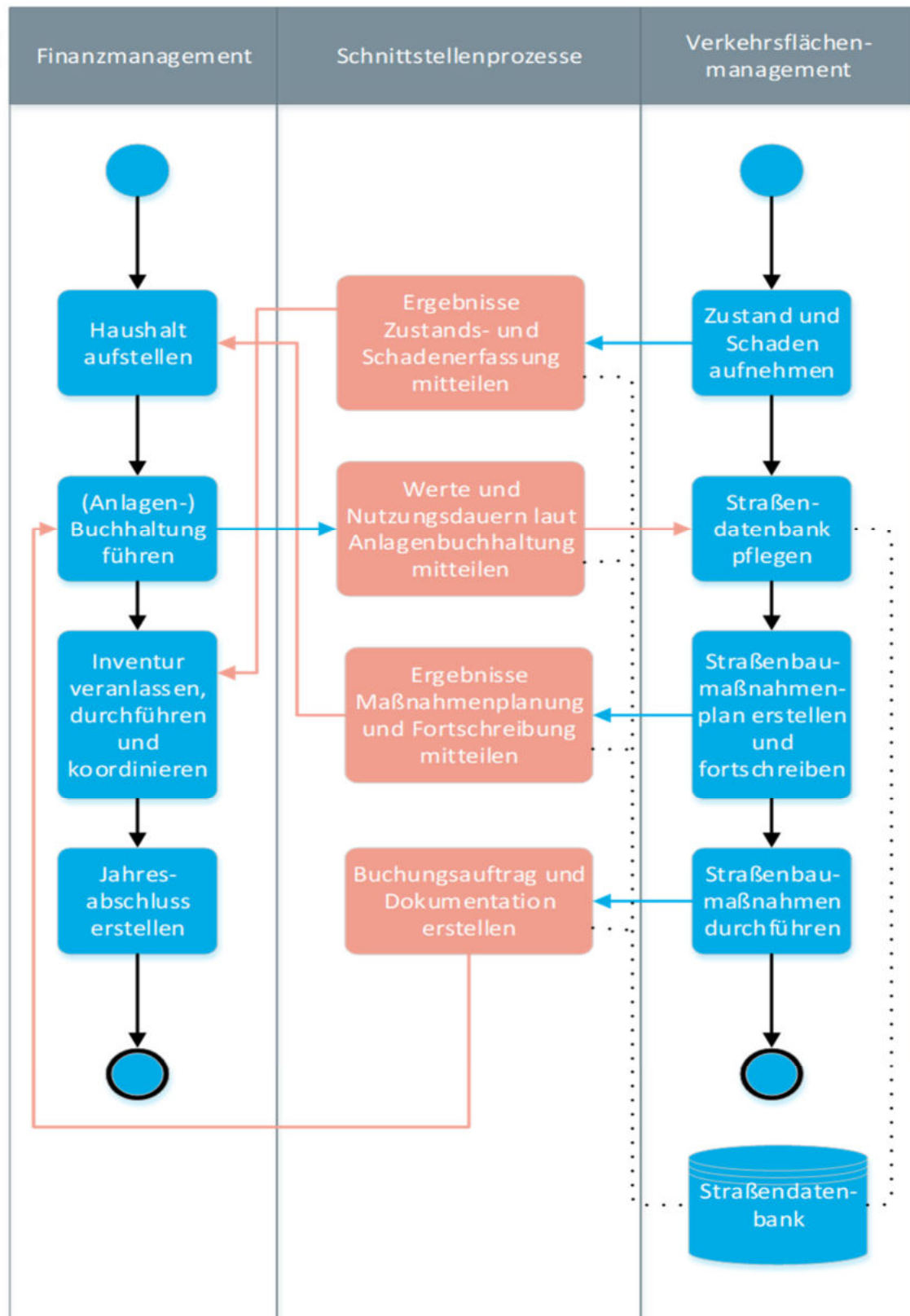
→ **Feststellung**

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung funktionieren in Lippstadt gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und -bewertung mit der Inventur sollte sie optimieren.

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



Die **Stadt Lippstadt** führt die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich der Daten und Informationen nur manuell erfolgen.

Die Stadt schreibt die Anlagenbuchhaltung zwar regelmäßig fort und berücksichtigt dabei sowohl die Wertminderung in Form von Abschreibungen als auch die Informationen über durchgeführte Maßnahmen aus dem Fachdienst Straßenbau. Ein systematisierter, vollständiger Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank ist nicht vorgesehen. Für den Jahresabschluss ist dies jedoch im Rahmen der Buch- und Beleginventur erforderlich.

Zuständig für die körperliche Inventur ist der Fachdienst Straßenbau. Dieser lässt das Verkehrsflächennetz alle fünf Jahre von einem externen Dienstleister befahren und bewerten. Diese Bewertungen sollten gleichzeitig als Grundlage für die körperliche Inventur dienen. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Diesen Abgleich hat die Stadt jedoch bislang nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die noch ausstehende Bewertung aus der aktuellen Befahrung des Verkehrsflächennetzes für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in Lippstadt gut. Buchhalterische Fragen wie beispielweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen stimmen die Fachbereiche miteinander ab.

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

- Die Stadt Lippstadt gehört im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen zu den dünn besiedelten Städten. Die zur Erschließung des großen Stadtgebietes erforderliche große Verkehrsfläche kann sich tendenziell eher belastend auf die Erhaltung auswirken. Der hohe Anteil der Wirtschaftswegefäche, die insbesondere der Erschließung der 17 Ortsteile außerhalb der Kernstadt dienen, kann hingegen entlastenden Einfluss haben.

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.

Das Stadtgebiet von Lippstadt umfasst eine Fläche von 113,7 qkm. Damit liegt die Stadt Lippstadt nur knapp unter dem dritten Viertelwert (114,3 qkm) im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen. Sie gehört somit zu den flächenmäßig größeren Städten in diesem Segment. Die Einwohnerzahl Lippstadts liegt mit 67.901 zum 31. Dezember 2019 hingegen nur

knapp oberhalb des ersten Viertelwertes (67.713). Das Stadtgebiet in Lippstadt ist somit dünner besiedelt als in mehr als 75 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	598	379	631	846	1.339	2.102	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	48,95	27,15	32,61	38,51	42,53	66,31	25
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,92	1,74	2,96	3,58	4,71	6,57	25

Um das große Stadtgebiet mit seinen 18 Ortsteilen zu erschließen, unterhält Lippstadt eine Verkehrsfläche von ca. 3,3 Mio. qm. Damit liegt mehr Verkehrsfläche in ihrer Unterhaltungspflicht als in 50 Prozent der geprüften großen kreisangehörigen Kommunen. Durch die geringe Einwohnerzahl positioniert sich Lippstadt bei der Verkehrsfläche je Einwohner über dem dritten Viertelwert. Das große Stadtgebiet hingegen beeinflusst den Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche. Hier liegt die Stadt Lippstadt nur leicht über dem ersten Viertelwert.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist dabei grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die Verkehrsfläche verteilt sich in Lippstadt auf knapp 2,8 Mio. qm Straßenflächen und ca. 547.000 qm befestigte Wirtschaftswegeflächen. Im Vergleich zu anderen großen kreisangehörigen Kommunen unterhält die Stadt weniger Straßenflächen und mehr Wirtschaftswegeflächen. Das spiegelt sich auch in den Anteilen der Straßen- bzw. Wirtschaftswegeflächen an der Verkehrsfläche wieder. Der Anteil der Straßenfläche an der Verkehrsfläche liegt in Lippstadt in Höhe des ersten Viertelwertes, der Anteil der Wirtschaftswegefläche am dritten Viertelwert. Eine weitergehende Differenzierung der Straßenflächen nach Straßenkategorien konnte die Stadt Lippstadt nicht darstellen.

Die befestigten Wirtschaftswege haben in Lippstadt eine größere Bedeutung als in den meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Aus dem Wirtschaftswegekonzept der Stadt aus dem Jahr 2020 geht hervor, dass etwa zwei Drittel des gesamten Stadtgebietes über Wirtschaftswege erschlossen werden. In der Kernstadt selbst leben knapp 60 Prozent der Einwohner. Sie nimmt aber nicht mal 25 Prozent der gesamten Fläche des Stadtgebietes ein. Mehr als Dreiviertel der Fläche verteilen sich in Lippstadt auf die weiteren 17 Ortsteile. Dies verdeutlicht die ländlich geprägte Struktur der Stadt insbesondere außerhalb der Kernstadt selbst.

Das Stadtgebiet Lippstadts ist nicht direkt an das Autobahnnetz angebunden. Die wichtigste Verkehrsanbindung erhält Lippstadt durch die Bundesstraße 55. Sie durchzieht die Stadt in nordsüdlicher Richtung. Im Norden verbindet sie Lippstadt mit der Autobahn 2 und im Süden mit der Bundesstraße 1 und der Autobahn 44.

6.5.2 Bilanzkennzahlen

- Der Vermögenswert der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ hat sich in Lippstadt seit der Eröffnungsbilanz verringert. Dem bilanziellen Substanzverlust von inzwischen 46,6 Mio. Euro bzw. ca. 32 Prozent konnte die Stadt nicht entgegenwirken.

Die **Stadt Lippstadt** konnte die Bilanzwerte für die Verkehrsflächen entsprechend der durch die gpaNRW vorgegebenen Definition nicht ermitteln. Ihr liegen ausschließlich die Bilanzwerte für die Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ vor (vgl. hierzu die Ausführungen zum Kapitel 5.3.1 Datenlage).

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	k.A.	7,14	10,53	12,97	16,12	28,24	25
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	k.A.	16,62	19,86	27,26	33,78	39,71	23

Da die Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ nicht der Definition der Verkehrsfläche entspricht, können die Werte der Stadt Lippstadt nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen in den Vergleich gestellt werden.

Um dennoch Aussagen zum Vermögen und dessen Entwicklung im Zeitverlauf für Lippstadt darstellen zu können, hat die gpaNRW diese Daten hilfsweise herangezogen.

Bilanzkennzahlen Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Verkehrsflächenquote in Prozent	18,67	17,99	17,16	16,56	15,91
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	34,16	32,93	31,43	31,12	30,01

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens – in diesem Fall der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ einschließlich Anlagen im Bau - an der Bilanzsumme. Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Bilanzposition ohne die Anlagen im Bau. Beide Kennzahlen sinken in der Zeitreihe von 2016 bis 2020 jährlich.

Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kommunen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,

- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. Auf die kostengünstigeren Wirtschaftswege entfällt in Lippstadt ca. 16,5 Prozent der Verkehrsfläche. Damit gehört sie im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen zu den Städten mit den größeren Wirtschaftswegeanteilen. Eine weitere Differenzierung der Straßenflächen nach Kategorien liegt der gpaNRW nicht vor.

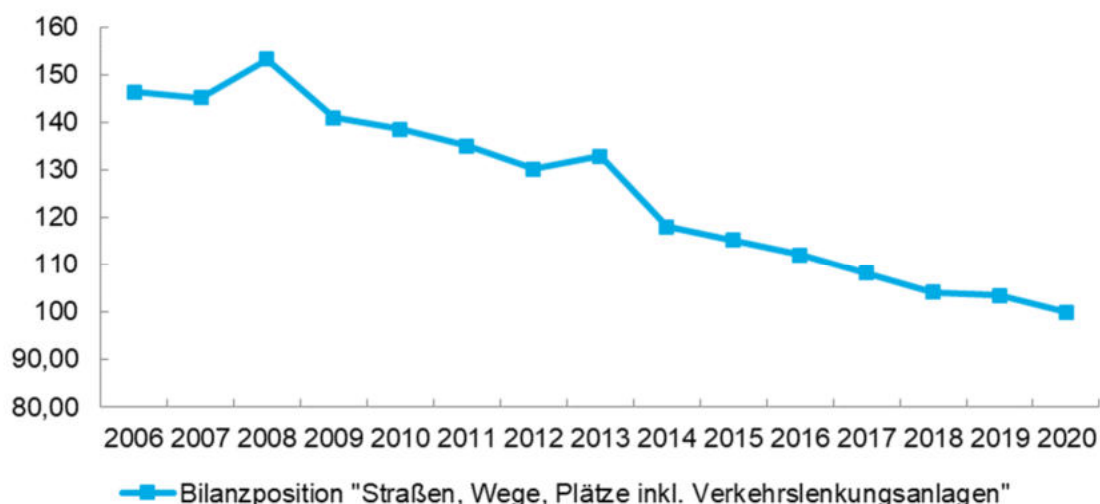
Die Stadt Lippstadt hat für ihre Straßen und befestigte Wirtschaftswege eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Die Erfahrungen über verschiedene Segmente hinweg zeigen, dass die Stadt damit im Durchschnitt liegt.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt für die Verkehrsflächen in Lippstadt zum 31. Dezember 2020 bei nur noch 14,4 Jahren. Damit sind bereits große Teile des Vermögens abgeschrieben.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. In den Jahren 2016 bis 2020 hat die Stadt Lippstadt jährlich zwischen 1,06 und 2,41 Mio. Euro investiert. Dies entspricht jährlichen Investitionsquoten zwischen 18 und 41 Prozent und einer durchschnittlichen Investitionsquote von ca. 30 Prozent in den letzten fünf Jahren. Dabei war die Investitionstätigkeit insbesondere in den Jahren 2019 und 2020 rückläufig.

Die Investitionstätigkeit der Stadt Lippstadt spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzposition im Zeitverlauf wider.

Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ 2006 bis 2020 in Mio. Euro



Der Bilanzwert zeigt trotz zwischenzeitlichen Anstiegen in den Jahren 2008 und 2013 eine insgesamt deutlich sinkende Tendenz. In den anderen Jahren liegen die Rückgänge zwischen 0,7

und 11,2 Prozent. Insgesamt summiert sich der bilanzielle Werteverlust der Bilanzposition seit der Eröffnungsbilanz auf 46,6 Mio. Euro bzw. 31,8 Prozent.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und die Verluste aus Anlageabgängen haben das Vermögen in Lippstadt also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

Welche Anlagenbestandteile ggf. stärker oder geringer von dem Werteverzehr betroffen sind, lässt sich aufgrund des als Gesamtheit definierten Vermögensgegenstandes nicht näher analysieren. Die Erfahrungen in anderen Kommunen zeigen aber, dass gerade zwischen Wirtschaftswegen und Straßen wie aber auch bei den Beleuchtungsanlagen deutliche Unterschiede vorliegen können.

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.

Einflussfaktoren 2019

Kennzahlen	Richtwert	Lippstadt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	k. A.*
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k. A.*
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	69,34

* die näherungsweise für die Stadt Lippstadt ermittelten Kennzahlen finden sich in den nachfolgenden Kapiteln

Die Stadt Lippstadt definiert die Verkehrsfläche mit allen Anlagen und Anlagebestandteilen als einen Vermögensgegenstand. Daher beinhalten die Bilanz- und Finanzdaten in Lippstadt Bestandteile, die in den Kennzahlen der gpaNRW unberücksichtigt bleiben. Vgl. hierzu die Ausführungen zur Datenlage im Kapitel 5.3.1. Daher können an dieser Stelle die Unterhaltungsaufwendungen je qm und die Reinvestitionsquote nicht abgebildet werden.

In den nachfolgenden detaillierteren Betrachtungen der einzelnen Einflussfaktoren hat die gpaNRW näherungsweise berechnete Kennzahlen herangezogen. Dies ermöglicht es, Tendenzen aufzuzeigen und eine Grundlage für die Analyse der Einflussfaktoren in ihrer Wirkung miteinander zu schaffen.

6.6.1 Alter und Zustand

- Der Anlagenabnutzungsgrad von 71 Prozent im Jahr 2020 belegt eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Demgegenüber stellt sich der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen deutlich positiver dar.

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.

Die **Stadt Lippstadt** hat für ihre Straßen und befestigten Wirtschaftswege eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgesetzt. Zum 31. Dezember 2019 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei 15,3 Jahren, Ende 2020 bei nur noch 14,4 Jahren. Daraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad in 2019 von 69 Prozent und in 2020 von 71 Prozent. Bilanziell zeigt sich in Lippstadt eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.

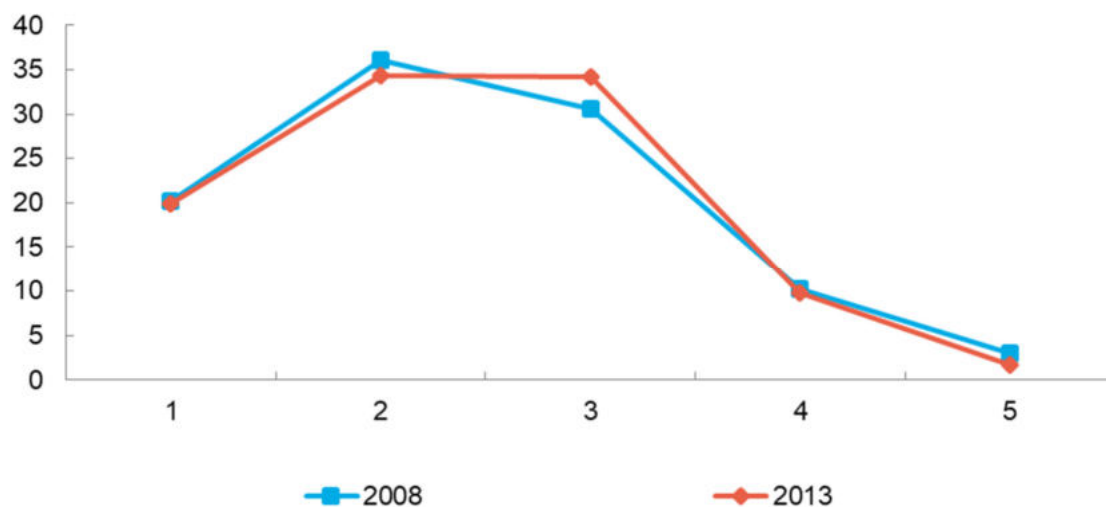
Umso wichtiger ist es, neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur insbesondere den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen.

Die Stadt Lippstadt hat in den Jahren 2007, 2012 und 2018/2019 Zustandserfassungen und Bewertungen ihres Verkehrsflächennetzes durchführen lassen. Die Ergebnisse lagen bei den ersten beiden Erfassungen jeweils im Folgejahr vor. Aus der letzten Zustandserfassung standen die Ergebnisauswertungen zum Zeitpunkt unserer Prüfung noch immer aus.

Die Zustandsklassen definieren sich wie folgt:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Verteilung der Zustandsklassen Verkehrsflächen in Prozent



Die Zustandsklassen schreibt die Stadt laufend fort. Manuell werden dazu jährlich die Veränderungen z. B. aus Verbesserungen und Erneuerungen sowie aus Erkenntnissen der Verkehrssicherheitskontrollen in der Straßendatenbank eingepflegt. Somit können wir die Verteilung der Zustandsklassen auch aktuell abbilden.

Verteilung der Zustandsklassen Verkehrsflächen in Prozent

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durchschnittli- che Zustands- klasse
2008	20,21	36,05	30,53	10,25	2,96	2,40
2013	19,95	34,32	34,19	9,81	1,72	2,39
2020	19,48	32,98	37,67	9,43	0,44	2,38

Das Verkehrsflächennetz zeigt sich in einem deutlich besseren Zustand als es die bilanzielle Überalterung vermuten ließe. Im Zeitverlauf konnte die durchschnittliche Zustandsklasse sogar marginal verbessert werden. Durch eine weitere Reduzierung der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 erhöhen sich die Anteile in der mittleren Zustandsklasse 3.

Oftmals zeigen sich in den Kommunen zwischen den Zuständen der Straßen und der Wirtschaftswege deutliche Unterschiede. Daher ist eine getrennte Betrachtung sinnvoll, insbesondere wenn die Wirtschaftswege von größerer Bedeutung sind.

Verteilung der Zustandsklassen Straßen und Wirtschaftswege in Prozent

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durchschnittli- che Zustands- klasse
Straßen						
2008	22,59	39,75	28,39	7,92	1,34	2,26
2013	22,45	38,13	30,96	7,77	0,68	2,26
2020	21,81	36,42	33,74	7,90	0,13	2,28
Wirtschaftswege						
2008	10,14	20,39	39,57	20,08	9,82	2,99
2013	10,03	19,14	47,04	17,95	5,84	2,90
2020	9,38	18,05	54,70	16,05	1,82	2,83

Gegenüber den Straßen befinden sich die Wirtschaftswege in Lippstadt in einem etwas schlechteren, insgesamt aber immer noch zufriedenstellenden Zustand. Rund 18 Prozent der Wirtschaftswegeflächen befinden sich in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Bei den Straßen sind dies nur ca. acht Prozent. Für diese Flächen – ca. 115.000 qm Wirtschaftswegeflächen und 224.000 qm Straßenflächen – werden kurz- oder mittelfristig Erneuerungsmaßnahmen erforderlich werden.

6.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,71 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 55 Prozent ab. Damit ist es der Stadt Lippstadt jedoch bislang gelungen den Zustand ihrer Verkehrsflächen - insbesondere der Straßen - auf einem guten Niveau zu halten.

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.

Die **Stadt Lippstadt** kann, wie bereits im Kapitel Datenlage erläutert, die Unterhaltungsaufwendungen nicht entsprechend der Definition der gpaNRW ermitteln. In den Eigenleistungen des Baubetriebshofes sind auch Aufwendungen für die Brücken enthalten. Zudem liegen für die Eigenleistungen nur die Aufwendungen für Personal und Maschinen vor. Aus diesem Grund hat die gpaNRW diese Eigenleistungen mithilfe von Zuschlagssätzen auf Vollkostenbasis hochgerechnet. Danach ergeben sich folgende Unterhaltungsaufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2016	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	243.735	261.712	259.928	273.197	291.337

Aufwandsart	2016	2017	2018	2019	2020
Erhaltungsaufwendungen	1.852.976	2.126.034	2.053.079	2.144.420	2.286.837
davon Fremdleistungen	695.645	1.012.809	867.830	749.204	800.307
davon Eigenleistungen	1.157.330	1.113.225	1.185.249	1.395.216	1.486.530
Unterhaltungsaufwendungen	2.096.710	2.387.747	2.313.007	2.417.616	2.578.175

Im Zeitverlauf sind die Unterhaltungsaufwendungen gestiegen. Der stärkste Anstieg zeigt sich von 2016 nach 2017. Im ersten Jahr der betrachteten Zeitreihe liegen insbesondere die Fremdleistungen auf einem niedrigeren Niveau als in den nachfolgenden Jahren.

Bezogen auf die Verkehrsfläche entwickeln sich die Unterhaltungsaufwendungen wie folgt:

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Euro je qm

2016	2017	2018	2019	2020
0,64	0,73	0,70	0,73	0,77

Mit Unterhaltungsaufwendungen von durchschnittlich 0,71 Euro je qm in den betrachteten fünf Jahren setzt die Stadt Lippstadt nur etwa 55 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären.

Der Richtwert ist als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf kann in den Kommunen unterschiedlich hoch sein und muss nach den individuellen Begebenheiten analysiert und ermittelt werden. Dabei sind Faktoren wie unterschiedliche Straßenkategorien, der Anteil von Wirtschaftswegen, der Anteil von Hauptverkehrsstraßen, Belastungsklassen, Bauweisen, Belastungen durch Schwerlastverkehr usw. zu berücksichtigen.

→ Empfehlung

Aufgrund der Bedeutung der Wirtschaftswegen in Lippstadt sollten die Aufwendungen getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen erfasst werden. Dies ermöglicht differenzierte Analysen zu den eingesetzten Ressourcen und dem erforderlichen Finanzbedarf.

Um Aussagen darüber treffen zu können, ob die eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auskömmlich sind oder nicht und in welcher Höhe Ressourcen eingesetzt werden müssten, sind zusätzliche Daten und Informationen erforderlich. Neben der tatsächlichen absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist dabei u. a. von Bedeutung:

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Lippstadt sollte auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

Um Tendenzen aufzuzeigen inwieweit in Lippstadt die zur Verfügung stehenden Ressourcen in nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen fließen, zieht die gpaNRW die Anteile der Eigen- und Fremdleistungen heran. In Lippstadt übernimmt der Baubetriebshof die betriebliche Unterhaltung sowie kleinere Instandhaltungsmaßnahmen. Im Zeitverlauf entwickelt sich der Anteil der Eigenleistung an den Erhaltungsaufwendungen wie folgt:

Anteil Eigenleistungen an den Erhaltungsaufwendungen in Prozent

2016	2017	2018	2019	2020
62,46	52,36	57,73	65,06	65,00

In den Jahren 2016 bis 2018 liegen die Eigenleistungen absolut betrachtet auf etwa gleichem Niveau. Durch einen Anstieg der Fremdleistungen in 2017 sinkt damit der prozentuale Anteil der Eigenleistungen. In den Jahren 2019 und 2020 liegt der Anteil der Eigenleistungen sowohl prozentual als auch absolut auf dem höchsten Niveau im Betrachtungszeitraum.

In der Instandhaltung sind neben den eigenen Beschäftigten teilweise auch Fremdfirmen tätig. Die Instandsetzung als nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt ausschließlich über Fremdvergaben. Damit lässt sich aus den Fremdleistungen zwar nicht eindeutig die Höhe der Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen herleiten, sie lassen aber entsprechende Rückschlüsse zu.

Die Aufwendungen für die Fremdleistungen liegen in den Jahren 2016 bis 2020 zwischen ca. 696.000 und 1,01 Mio. Euro. Dies entspricht Aufwendungen von durchschnittlich 0,25 Euro je qm. Somit sind in diesen Jahren weniger als 0,25 Euro je qm über Instandsetzungsmaßnahmen in die nachhaltige Erhaltung der Verkehrsflächen geflossen.

Sowohl die Straßen als auch die Wirtschaftswege sind in Lippstadt noch immer in einem guten Zustand. Der Stadt ist es gelungen, die begrenzten Mittel zielgerichtet für den Erhalt des Verkehrsflächennetzes einzusetzen. Bei den Straßen sind im Jahr 2020 rund ein Drittel der Flächen in Zustandsklasse 3. Bei den Wirtschaftswegen ist es mehr als die Hälfte der Fläche. Gerade in diesem Zustand ist eine entsprechende Unterhaltung von großer Bedeutung, um ein vorzeitiges Abrutschen in schlechtere Zustandsklassen zu verhindern. Insofern gilt es auch zukünftig, die Höhe der eingesetzten Aufwendungen mit Blick auf ihre Auskömmlichkeit für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung zu überprüfen.

Im Sinne eines Erhaltungsmanagements gilt es eine langfristige Strategie für die Erhaltung des Verkehrsflächennetzes aufzustellen. Für die Anliegerstraßen, die den größten Anteil am Straßennetz haben, wählt die Stadt Lippstadt bislang eine Instandhaltungsstrategie. Das bedeutet, die Anliegerstraßen erhalten während ihrer Nutzungsdauer in der Regel keine neue Deckschicht. Stattdessen führt die Stadt laufende Instandhaltungsmaßnahmen durch. Am Ende des Lebenszyklus erfolgt dann eine beitragsfähige Erneuerung. Diese Strategie ist über den gesamten Lebenszyklus gesehen in der Regel kostenintensiver als eine Instandsetzungsstrategie mit entsprechenden Deckensanierungen im Laufe der angesetzten Nutzungsdauer. Daher sollte die Stadt Lippstadt überprüfen, ob sie mit der gewählten Strategie bei den Anliegerstraßen die langfristig wirtschaftlichste Handlungsweise für den Erhalt gewählt hat.

6.6.3 Reinvestitionen

- Die Reinvestitionen erscheinen mit Blick auf den guten Zustand der Verkehrsflächen für die Vergangenheit auskömmlich.

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.

Die Stadt Lippstadt hat im Zeitraum von 2016 bis 2020 Insgesamt ca. 6,9 Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von insgesamt 29,6 Mio. Euro und Verluste aus Anlageabgängen von rund 80.000 Euro.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen zuzüglich der Verluste aus Anlageabgängen.

Reinvestitionsquote in Prozent

2016	2017	2018	2019	2020
20,01	33,03	32,66	20,22	10,16

Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre liegt die Reinvestitionsquote für die Stadt Lippstadt bei nur etwa 25 Prozent. Dabei zeigt sich nach einem Anstieg in den Jahren 2017 und 2018 eine rückläufige Tendenz.

Der bilanzielle Werteverlust von ca. 46,6 Mio. Euro seit der Eröffnungsbilanz und der hohe Anlagenabnutzungsgrad lassen zunächst einen höheren Reinvestitionsbedarf vermuten. Allerdings befindet sich das Verkehrsflächennetz noch immer in einem guten Zustand. Die Flächenanteile in den Zustandsklassen 4 und 5 konnten bei den Straßen auf dem Niveau von ca. acht Prozent gehalten werden. Bei den Wirtschaftswegen konnte der Anteil sogar verringert werden. Nach der Zustandsklassenverteilung 2020 werden für ca. 115.000 qm Wirtschaftswegeflächen und 224.000 qm Straßenflächen kurz- oder mittelfristig Erneuerungsmaßnahmen erforderlich werden. Dies indiziert, dass die Reinvestitionen in der Vergangenheit auskömmlich waren.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen liegen in Lippstadt vor. Für eine nachhaltige und zielgerichtete Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung bedarf es jedoch einer weiteren Differenzierung der Daten.	152	E1.1	Die Stadt Lippstadt sollte die Bilanzwerte für die verschiedenen Anlagebestandteile innerhalb der Bilanzposition „Straßen, Wege, Plätze inkl. Verkehrslenkungsanlagen“ weiter differenzieren und auswertbar machen. Auch die NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Muster zu § 36 Abs. 4 KomHVO NRW) gibt hier bereits eine Differenzierung vor.	152
			E1.2	Die Stadt Lippstadt sollte die Finanzdaten so differenzieren, dass sie die Daten getrennt nach den – zumindest wesentlichen - Anlagebestandteilen darstellen kann. Insbesondere die Beleuchtungsanlagen, die Brücken wie auch das Straßenbegleitgrün sollte die Stadt differenziert erfassen.	154
F2	Die Stadt Lippstadt nutzt bereits seit vielen Jahren eine Straßendatenbank, in der grundlegende Informationen zu den Verkehrsflächen erhalten sind. Mit zusätzlichen Daten kann die Stadt die Datenbank verstärkt für die nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzen.	155	E2	Um die Straßendatenbank im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung noch besser nutzen zu können, sollte die Stadt Lippstadt sukzessive weitere Informationen einpflegen. Hierzu zählen insbesondere die Aufbaudaten und Erhaltungsdaten zu den einzelnen Abschnitten.	156
F3	Die Stadt Lippstadt führt für die Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Somit fehlen ihr notwendige differenzierte Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der Erhaltung.	157	E3	Die Stadt Lippstadt sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, die den vollständigen Ressourceneinsatz transparent abbildet. Mit einer entsprechenden Differenzierung nach Anlagenteilen und Erhaltungsmaßnahmen bietet die Kostenrechnung die notwendige Datentransparenz für eine wirtschaftliche und zielgerichtete, nachhaltige Erhaltungsteuerung.	157

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Lippstadt hat bisher kaum Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung der Verkehrsflächen. Es fehlt noch an einer definierten Gesamtstrategie mit entsprechend formulierten Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen wie auch entsprechenden Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.	161	E4.1	Die Stadt Lippstadt sollte eine Gesamtstrategie zur Erhaltung ihrer Verkehrsflächen mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln. Diese sollten die Leitziele konkretisieren und nach Möglichkeit auch den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigen.	162
			E4.2	Aus der Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie über Kennzahlen mit Zielgrößen messbar macht.	183
Prozessbetrachtung					
F5	Die Stadt Lippstadt kann das Aufbruchmanagement in einzelnen Prozessschritten noch optimieren. Insbesondere mit einer weiteren Digitalisierung und der Abbildung der Prozesse über die Straßendatenbank kann der Prozess verbessert und enger mit dem Erhaltungsmanagement verknüpft werden.	183	E5.1	Die Stadt Lippstadt sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.	184
			E5.2	Die Stadt Lippstadt sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen. Zukünftig könnten auch diese Prozessschritte digital über die Straßendatenbank abgewickelt und erleichtert werden.	185
			E5.3	Die Stadt Lippstadt sollte die Dokumentation der Bauausführung wie auch des Ausgangszustandes der Flächen dazu nutzen, den Informationsstand für ein Erhaltungsmanagement weiter zu verbessern. Wird der Prozess zukünftig digital in der Straßendatenbank geführt, können die Informationen und Dokumentationen direkt dort integriert werden. So können z.B. auch die Aufbaudaten der Flächen sukzessive aufgenommen werden.	185
			E5.4	Die Stadt Lippstadt sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Verkehrssicherheitskontrollen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.	186
			E5.5	Für den Außendienst der Verkehrsflächenerhaltung sollte die Stadt Lippstadt mobile Endgeräte einsetzen.	186

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung funktionieren in Lippstadt gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und -bewertung mit der Inventur sollte sie optimieren.	186	E6	Die Stadt sollte die noch ausstehende Bewertung aus der aktuellen Befahrung des Verkehrsflächennetzes für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens nutzen.	188
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F7	Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre decken die Unterhaltungsaufwendungen von 0,71 Euro je qm den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 55 Prozent ab. Damit ist es der Stadt Lippstadt jedoch bislang gelungen den Zustand ihrer Verkehrsflächen - insbesondere der Straßen - auf einem guten Niveau zu halten.	195	E7.1	Aufgrund der Bedeutung der Wirtschaftswege in Lippstadt sollten die Aufwendungen getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen erfasst werden. Dies ermöglicht differenzierte Analysen zu den eingesetzten Ressourcen und dem erforderlichen Finanzbedarf.	196
			E7.2	Die Stadt Lippstadt sollte auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.	196

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Lippstadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	69,34	51,28	58,20	71,17	73,28	88,30	21
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	k.A.	0,14	0,57	0,73	0,92	1,39	23
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro *	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Reinvestitionsquote in Prozent	k.A.	0,00	19,49	31,88	55,48	86,04	20
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k.A.	5,07	23,19	29,52	48,44	91,60	14

* es liegen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor

➔ 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