

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Lennestadt im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lennestadt	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage der Stadt Lennestadt	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lennestadt	20
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	38
1.1 Managementübersicht	38
1.1.1 Haushaltssituation	38
1.1.2 Haushaltssteuerung	39
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	40
1.3 Haushaltssituation	41
1.3.1 Haushaltsstatus	42
1.3.2 Ist-Ergebnisse	43
1.3.3 Plan-Ergebnisse	48
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	63
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	65
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	67

1.5	Fördermittelmanagement	72
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
2.	Beteiligungen	85
2.1	Managementübersicht	85
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	86
2.3	Beteiligungsportfolio	86
2.3.1	Beteiligungsstruktur	87
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	88
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	89
2.4	Beteiligungsmanagement	91
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	92
2.4.2	Berichtswesen	93
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	95
3.	Offene Ganztagschulen	97
3.1	Managementübersicht	97
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	Rechtliche Grundlagen	98
3.4	Strukturen der OGS	99
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	100
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	101
3.5	Organisation und Steuerung	102
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	102
3.5.2	Steuerung	103
3.5.3	Datentransparenz	104
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	105
3.6.1	Fehlbetrag OGS	105
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	107
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	115
4.	Bauaufsicht	119
4.1	Managementübersicht	119
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	120
4.3	Baugenehmigung	120
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	120
4.3.2	Rechtmäßigkeit	123
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	125
4.3.4	Geschäftsprozesse	126
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	127
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	129
4.3.7	Personaleinsatz	131
4.3.8	Digitalisierung	133

4.3.9	Transparenz	135
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	136
5.	Vergabewesen	140
5.1	Managementübersicht	140
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	141
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	142
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	142
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	148
5.4	Sponsoring	151
5.5	Bauinvestitionscontrolling	152
5.6	Nachtragswesen	155
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	156
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	158
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	160
6.	Verkehrsflächen	163
6.1	Managementübersicht	163
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	163
6.3	Steuerung	164
6.3.1	Datenlage	165
6.3.2	Straßendatenbank	166
6.3.3	Kostenrechnung	168
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	168
6.4	Prozessbetrachtung	170
6.4.1	Aufbruchmanagement	170
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	174
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	178
6.5.1	Strukturen	178
6.5.2	Bilanzkennzahlen	179
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	180
6.6.1	Alter und Zustand	181
6.6.2	Unterhaltung	184
6.6.3	Reinvestitionen	186
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	188
7.	gpa-Kennzahlenset	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7.1	Inhalte, Ziele und Methodik	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7.3	gpa-Kennzahlenset	Fehler! Textmarke nicht definiert.
	Kontakt	193

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lennestadt

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Lennestadt 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.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Offenen Ganztags-Betreuung in Schulen, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Die **Haushaltssituation** und damit der Handlungsdruck haben sich in der Stadt Lennestadt gegenüber der letzten Prüfung insgesamt verbessert. Seit der NKF Einführung in 2007 konnte die Stadt in 2016 erstmals einen Jahresüberschuss erwirtschaften. Wesentlicher Grund für die positiven Jahresüberschüsse waren die steigenden Gewerbesteuererträge aufgrund der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Durch die Jahresüberschüsse konnte eine Ausgleichsrücklage von rund 8,5 Mio. Euro aufgebaut werden. Die Ist-Ergebnisse fallen in Lennestadt in der Regel besser aus als die Plan-Ergebnisse. Neben bestehenden allgemeinen Risiken (z.B. Konjunktur) sieht die gpaNRW zum Ende der mittelfristigen Planung zusätzliche Risiken bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis 2018 von rund - 1,6 Mio. Euro im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2018 von + 3,4 Mio. Euro deutet darauf hin, dass weiter ein Konsolidierungsbedarf besteht.

Die Stadt verfügt über überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten 1 und 2, die respektive eine unterdurchschnittliche Fremdkapitalquote bedingen. Die Stadt Lennestadt unterliegt aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Stadt und der Konzern Stadt Lennestadt hat im Vergleich zu den anderen Kommunen insgesamt geringe Schulden und Verbindlichkeiten. Die Investitionskredite sollen jedoch im Planungszeitraum um 18 Mio. Euro ansteigen. Die Kredite stehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen bei den Gebäuden und den Straßen.

Handlungsbedarf für die Stadt Lennestadt besteht aus Sicht der gpaNRW, die positiven Ergebnisse der zurückliegenden Jahre zu verstetigen. Es besteht eine starke Abhängigkeit von der Gewerbesteuer, die mit Risiken verbunden ist. Investitionsbedarf ist erkennbar und bereits mit Kreditaufnahmen eingeplant.

Zur nachhaltigen Sicherung dieser recht komfortablen finanziellen Ausgangslage sind Informationen und eine aktive Steuerung in allen Handlungsfeldern erforderlich. Das gilt besonders auch für die kommunalen Unternehmen.

Die Stadt Lennestadt weist eine einfach gehaltene **Beteiligungsstruktur** auf. Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt neun Unternehmen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf lediglich fünf Beteiligungen übt die Stadt einen maßgeblichen Einfluss aus. Von Bedeutung ist hier lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt. In der Gesamtbetrachtung aller Beteiligungen ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ebenfalls insgesamt als niedrig einzuordnen, da die Beteiligungen insgesamt niedrige finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Lennestadt bietet an zwei von acht Grundschulstandorten ein **OGS-Angebot** an. Zum Schuljahr 2020/2021 hat die Stadt Lennestadt das Angebot der OGS auf drei weitere Grundschulstandorte ausgeweitet. Allerdings nehmen dieses OGS-Angebot zurzeit vergleichsweise wenige Schülerinnen und Schüler in Anspruch. Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist vergleichsweise hoch. Ursächlich hierfür sind neben weit unterdurchschnittlichen Elternbeiträgen, überdurchschnittliche Transferaufwendungen an die Durchführungsträger der OGS sowie höhere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler. Der Elternbeitrag für die OGS wird als Pauschalbetrag aufgrund einer Elternbeitragssatzung durch die Stadt Lennestadt selbst festgesetzt und erhoben. Bei der Beitragserhebung bieten sich noch Möglichkeiten das Elternbeitragsaufkommen, etwa durch eine einkommensabhängige Staffelung der Beitragssätze, zu steigern und damit den Fehlbetrag zu senken.

Die Transferaufwendungen, die die Stadt an die freien Träger leistet, sind überdurchschnittlich hoch. Dies zeigt sich an den freiwilligen Mehrleistungen, die Lennestadt über den pflichtigen Eigenanteil hinaus, an die Durchführungsträger zahlt. Ebenfalls im Fehlbetrag enthalten sind die Gebäudeaufwendungen. Diese wiederum stehen im engen Zusammenhang mit den bereitgestellten Flächen für die OGS-Nutzung.

Bei der Fläche je OGS-Schüler sowie den Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler, erreicht Lennestadt im interkommunalen Vergleich jedoch überdurchschnittlich hohe Werte. Ursächlich hierfür ist die vergleichsweise geringe Teilnahmequote am OGS-Angebot.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Lennestadt ist in einem sehr großen Umfang digital organisiert. Auch Stellungnahmen werden nur in Ausnahmefällen nicht digital eingeholt.

Verantwortungsbereiche und Entscheidungskompetenzen sind in Lennestadt schriftlich festgelegt. Die Stadt Lennestadt kann die eingehenden Anträge zum größten Teil fristgerecht bearbeiten, dies belegen auch die Laufzeiten der Bauanträge. Diese sind in Lennestadt kürzer als es die maximale gesetzliche Frist von zwölf Wochen für einfache Genehmigungsvorhaben vorsieht.

Im Vergleichsjahr hatte die Stadt Lennestadt ein geringeres Fallaufkommen in Bezug zu den vorgehaltenen Stellen. Dies liegt unter anderem daran, dass 2019 durch Bauanträge größere Ressourcen in der Bearbeitung gebunden waren, da die Verfahren aufwändig waren.

Die Bildung und Fortschreibung von Zielen bietet der Stadt Lennestadt Steuerungsmöglichkeiten. Bislang hat die Stadt Lennestadt noch keine Kennzahlen im Bereich der Bauaufsicht gebildet.

Die Stadt Lennestadt hat das **Vergabewesen** dezentral organisiert. Dadurch muss sie mehr Fachwissen vorhalten, als bei einer zentralen Organisation. Das formelle Vergabeverfahren ist in Teilbereichen durch die Nutzung einer EDV-Lösung rechtssicher gestaltet. Allerdings nutzen nicht alle Bereiche diese Möglichkeiten. Die veraltete Dienstanweisung lässt viele Abläufe und Zuständigkeiten ungeregelt. Die Stadt Lennestadt sollte die Dienstanweisung kurzfristig erneuern um eindeutige Regelungen zu treffen.

Als Richtlinien zur Korruptionsprävention hat die Stadt Lennestadt den Runderlass des Landesministeriums für anwendbar erklärt. Diesen hat sie um Ausnahmen und Sonderregelungen für Lennestadt erweitert. Vor zehn Jahren hat die Stadt eine Schwachstellenanalyse erstellt. Diese sollte sie erneuern und fortschreiben. Sponsoring gibt es nur selten in Lennestadt. Die Stadt sollte auf schriftliche Regelungen und eine zeitliche Befristung der Verträge achten. Auch sollte sie über die vorhandenen Verträge turnusmäßig der Politik berichten.

Ein Bauinvestitionscontrolling ist ein wichtiger Baustein einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Ein eigenständig organisiertes Bauinvestitionscontrolling gibt es in Lennestadt bisher noch nicht. Bei größeren Baumaßnahmen sollte die Stadt darauf achten, dass das Verfahren von der Bedarfsfeststellung bis zur Schlussrechnung einheitlich in allen Bereichen organisiert und dieser Ablauf schriftlich festgelegt ist.

Die Abweichung von Abrechnungssumme zu Auftragssumme ist in Lennestadt vergleichsweise gering. Dies spricht für eine engmaschige Bedarfsermittlung in Lennestadt. Das Nachtragswesen mit einer Auswertung von Nachträgen oder Auftragsänderungen ist in der Stadt Lennestadt bisher nicht vorhanden. Es erfolgt eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen. Die Stadt sollte durch schriftliche Leitfäden sicherstellen, dass dieser Verfahrensschritt immer eingehalten und dokumentiert wird.

Die **Verkehrsflächen** in Lennestadt sind ein bedeutender Bestandteil des städtischen Vermögens. Wirtschaftswege in Lennestadt spielen neben den Straßen eine wichtige Rolle für die Erschließung der 43 Ortsteile. Allgemeine Strukturmerkmale und der dauerhafte bilanzielle Werteverzehr können belastend auf die Erhaltung der Verkehrsflächen in Lennestadt wirken.

Für eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege fehlt der Stadt Lennestadt eine verlässliche Datenbasis. Hierfür ist es wichtig, möglichst zeitnah über eine Zustandserfassung eine Straßendatenbank mit allen wesentlichen Grundinformationen zu den Verkehrsflächen aufzubauen. Diese Datenbasis sollte die Stadt Lennestadt zukünftig nutzen, um die Erhaltung systematisch zu steuern. Beispielsweise kann die Datenbasis bei der Haushaltsplanung oder auch der Dokumentation von durchgeführten Maßnahmen dienen. Im Zusammenhang mit der Zustandserfassung ist die körperliche Inventur des Straßenvermögens vorzunehmen. Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank muss die Stadtverwaltung zukünftig eng miteinander verzahnen. Auf Basis der aktuellen Daten kann die Stadt Lennestadt ihre Strategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen schriftlich fixieren und langfristig umsetzen.

Seit der Eröffnungsbilanz ist es der Stadt Lennestadt nicht gelungen, den Wert des Vermögens Verkehrsflächen zu erhalten. Der stetig abnehmende Bilanzwert und die schon sehr schlechten Zustände der Wirtschaftswege im Jahr 2006 deuten auf ein Risiko für die langfristige Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege in Lennestadt hin. Die erst beginnende Überalterung der Wirt-

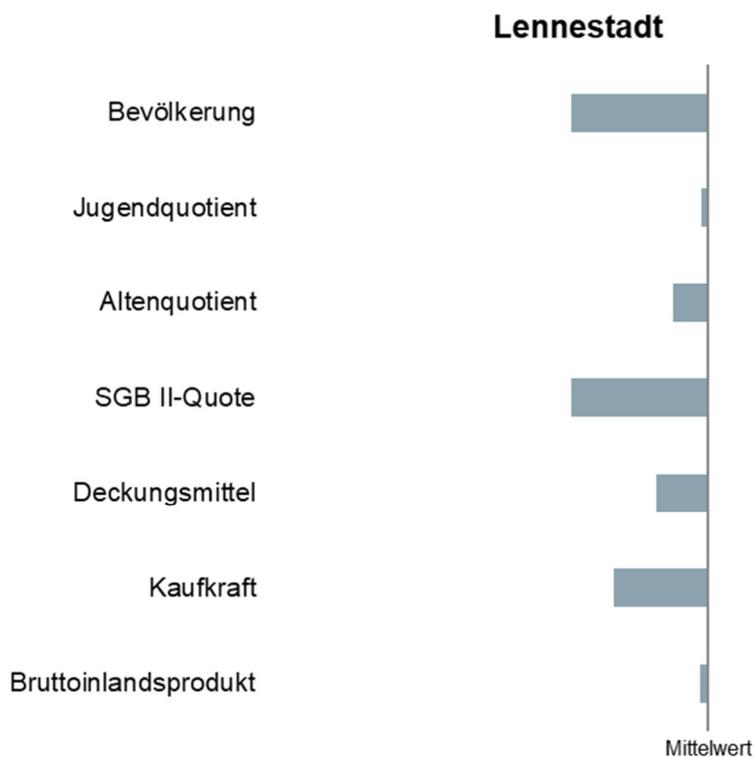
schaftswege und das junge Alter der Straßen sehen zurzeit noch die geringen Reinvestitionsquoten nach. Langfristig muss die Unterhaltung auf dem höheren Niveau der letzten Jahre beibehalten werden und auch die Wirtschaftswege einbeziehen, um hohe Investitionsbedarfe und bilanzielle Risiken zu vermeiden.

0.2 Ausgangslage der Stadt Lennestadt

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Lennestadt 2019



Die Stadt Lennestadt ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Kreis Olpe. Die Einwohnerzahl von 25.638 Einwohner erstreckt sich auf eine Fläche von 135,60 qkm und 43 Ortsteile. Die

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

Stadt hat eine Bevölkerungsdichte von 190 Einwohner je qkm. Die überdurchschnittlich große Fläche sowie die hohe Anzahl an Ortsteilen wirkt sich belastend auf die vorzuhaltende Infrastruktur wie die Straßen, Kanäle, Feuerwehrgerätehäuser oder Schulen aus. Immer weniger Einwohner müssen die Infrastruktur finanziell tragen.

Wie viele andere Städte auch ist die Stadt Lennestadt ebenfalls mit zurückgehenden Bevölkerungszahlen belastet. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2014 wurde ein deutlicher Bevölkerungsrückgang festgehalten. Für die Stadt Lennestadt wird nun eine um rund 16 Prozent sinkende Einwohnerzahl bis zum Jahr 2040 auf rund 21.600 Einwohner prognostiziert. Dieser prognostizierte Bevölkerungsrückgang beunruhigt die Stadt jedoch nicht. Die Prognosezahlen entsprechen nach Aussage der Verwaltung nicht dem aktuellen Trend. Derzeit steigt in Lennestadt der Wohnflächenbedarf pro Kopf. Bei der Aufstellung des aktuellen Regionalplanes wurde für Lennestadt ein reduziertes Flächenangebot für Wohnraum festgestellt. Es bestehen derzeit keine Wohnungsleerstände. Die Stadt hat daher einen Impuls gegeben, um die Ortskerne für die ältere und auch für die jüngere Generation zu stärken. In den Ortskernen findet ein struktureller Wandel statt. Das Vorhalten von Handel oder Gewerbe im Ortskern hat nicht unbedingt oberste Priorität. Stattdessen stehen in Lennestadt Überlegungen an, die bisherigen leerstehenden Gewerbeflächen/Ladenlokale im Erdgeschoss eines Wohnhauses in barrierefreien Wohnraum umzuwandeln. Auch werden jungen Familien ältere Immobilien angeboten, um einen möglichen zukünftigen Leerstand entgegen zu wirken. Ebenfalls sieht die Stadt Lennestadt die Entwicklung, dass die „Jungen“ wieder nach Lennestadt zurück kehren um dort zu wohnen und eher zum Arbeitsplatz zu pendeln.

Positiv ist in dem Zusammenhang, dass im Zuge einer kreisweiten Zusammenarbeit jeder Ortsteil in Lennestadt mit Breitband für eine schnelle Internetanbindung ausgestattet werden soll.

Die Investition in das Wohnumfeld ist daher eine wichtige Größe, um jungen Familien ein attraktives Wohnumfeld zu bieten und zumindest so den demografischen Wandel zu verlangsamen.

Das zeigt sich auch im Alten- und Jugendquotienten. Diese Bevölkerungsstrukturen haben sich in Lennestadt im Vergleich zur letzten Prüfung leicht verändert. Mit einem durchschnittlichen Jugendquotienten² von 32,0 Prozent und einem unterdurchschnittlichen Altenquotienten³ von 35,3 Prozent sind die Einwohner der Stadt Lennestadt durchschnittlich jung. Dennoch wirkt sich der Jugendquotient auf die vorzuhaltenden Tageseinrichtungen für Kinder, Schulen sowie Betreuungsangebote zukünftig aus. Weitere Ausführungen zur Bevölkerungsentwicklung der Kinder und Jugendlichen finden sich auch im Teilbericht Offene Ganztagschule.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Lennestadt, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, ist weiterhin niedrig. Mit 7,1 Prozent liegt die Stadt weiterhin unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent.

Allerdings hat sich die Kaufkraft im Vergleich zur letzten Prüfung verändert. Zum damaligen Zeitpunkt lag sie auf Höhe des Mittelwertes. Zum jetzigen Zeitpunkt liegt sie mit 21.504 Euro unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 24.087 Euro. Die Stadt hält

² Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

³ Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

die Kaufkraft vor Ort für ausgewogen. Die Pendlerquote tendiere gleich „Null“. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Gebiet der Stadt Lennestadt entfällt ein vergleichsweise hoher Anteil von 51,8 Prozent auf das produzierende Gewerbe einschließlich verarbeitende Unternehmen. Der landesweite Durchschnitt liegt bei 26,9 Prozent.⁴ Der Verdienst der Beschäftigten vor Ort sei nach Auffassung der Stadt gut.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen beträgt in Lennestadt 66.802 Euro und liegt damit leicht unter dem Mittelwert von 67.455 Euro.

Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 der Stadt Lennestadt liegt bei 1.456 Euro und damit unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen (1.548 Euro).

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsfelder wurden im politischen Gremium vorgestellt und erörtert. In der Verwaltung wurden verschiedene Themenfelder näher beleuchtet. Im Jahr 2015 wurde als Folge der damaligen überörtlichen Prüfung ein Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung gegründet. Es wurden im Rahmen der Verabschiedung des Haushalts 2015 das „erste konsolidierende Zukunftskonzept“ mit Haushaltskonsolidierungsvorschlägen erarbeitet und beschlossen. Es erfolgte eine Bürgerinformation mit Darstellung der beschlossenen Konsolidierungen und dem Angebot zu Informationsveranstaltungen. Beispiele sind die Flächen der Schulen, die Anzahl der Sporthallen sowie der Spiel- und Bolzplätze und verschiedenes mehr.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und

⁴ Kommunalprofil der Stadt Lennestadt (Stand 24. April 2019) auf der Internetseite www.it.nrw.de

bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Lennestadt nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

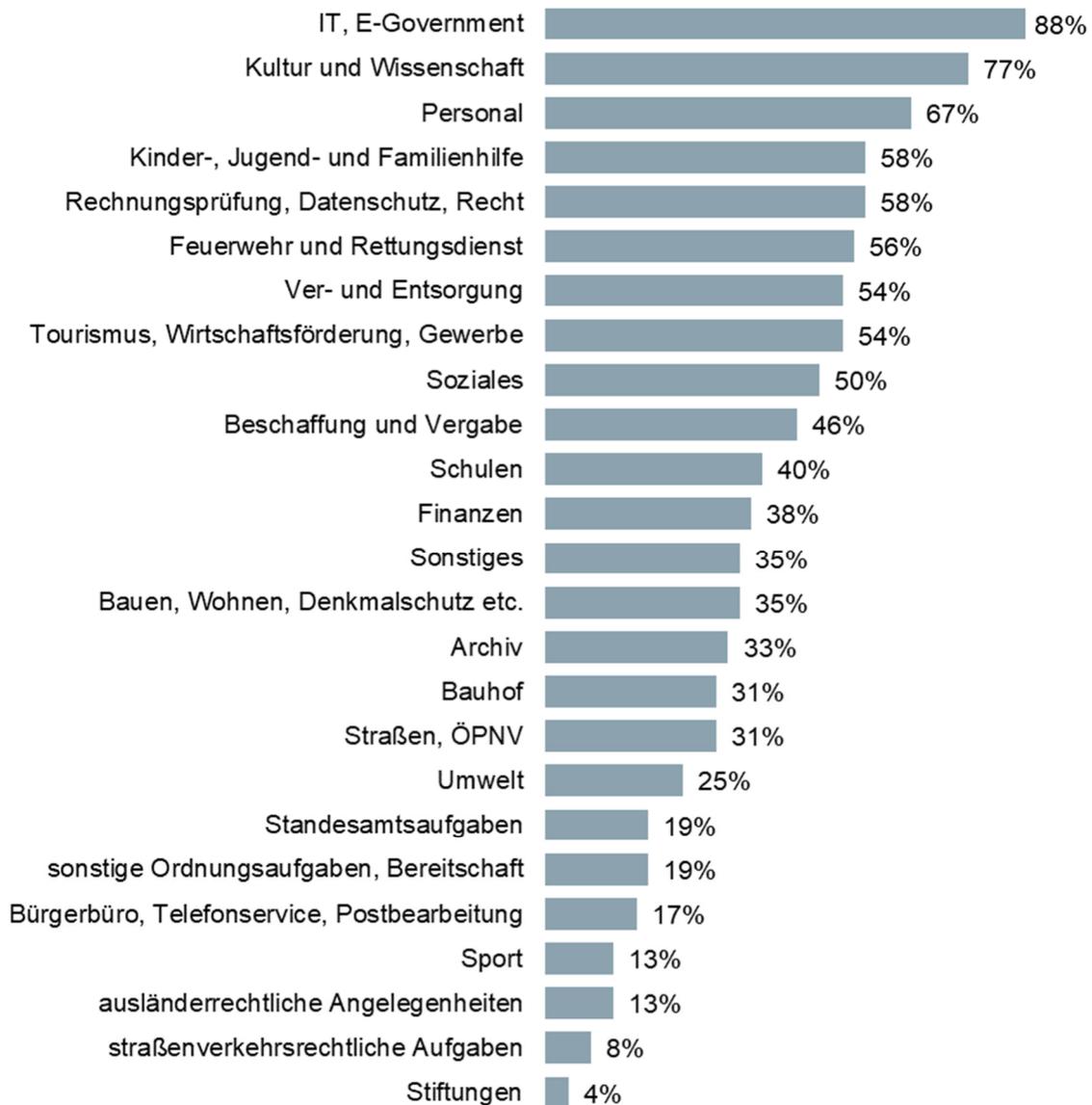
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 48 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



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

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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Heraus-

forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

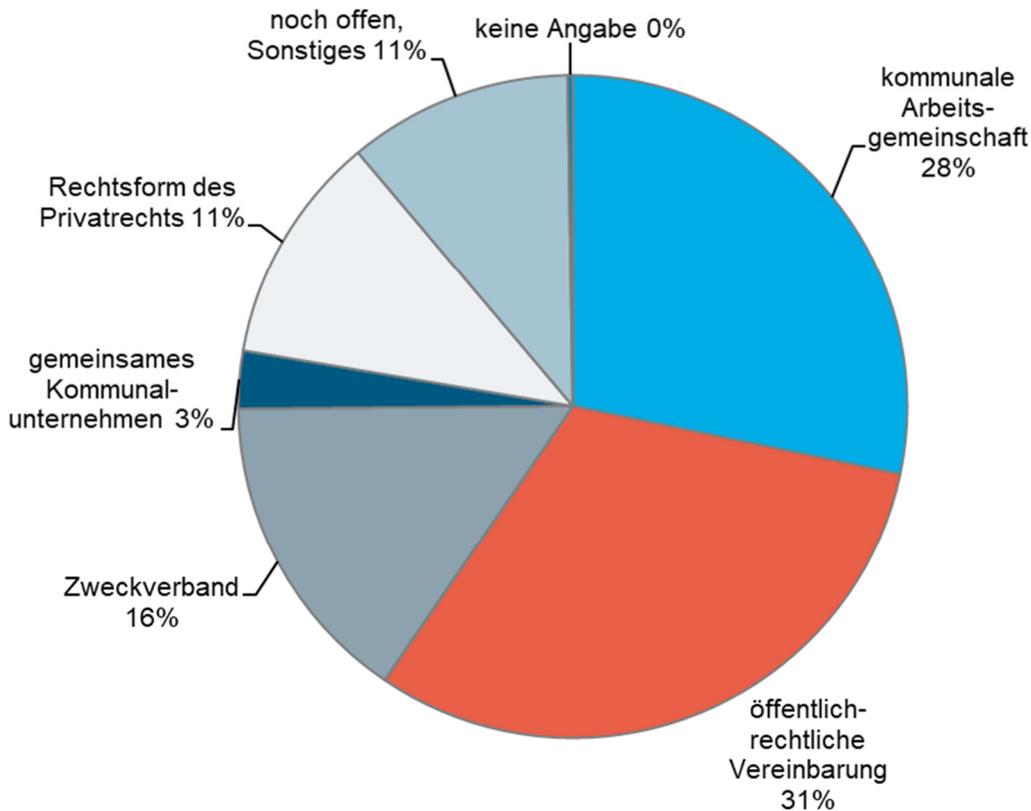


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

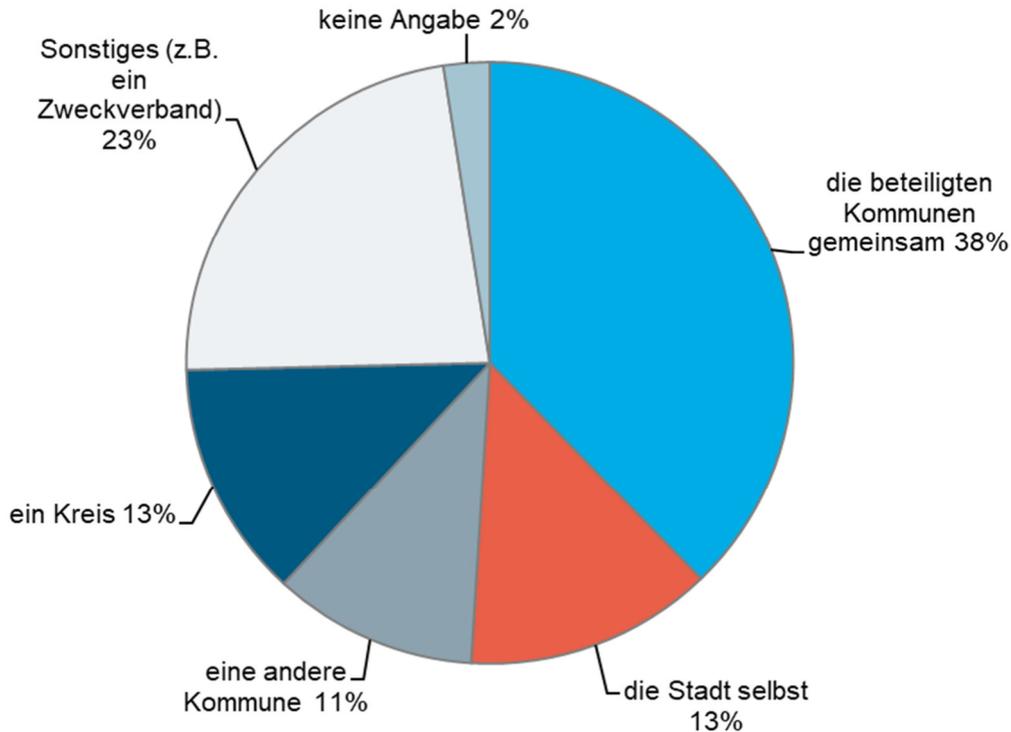


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

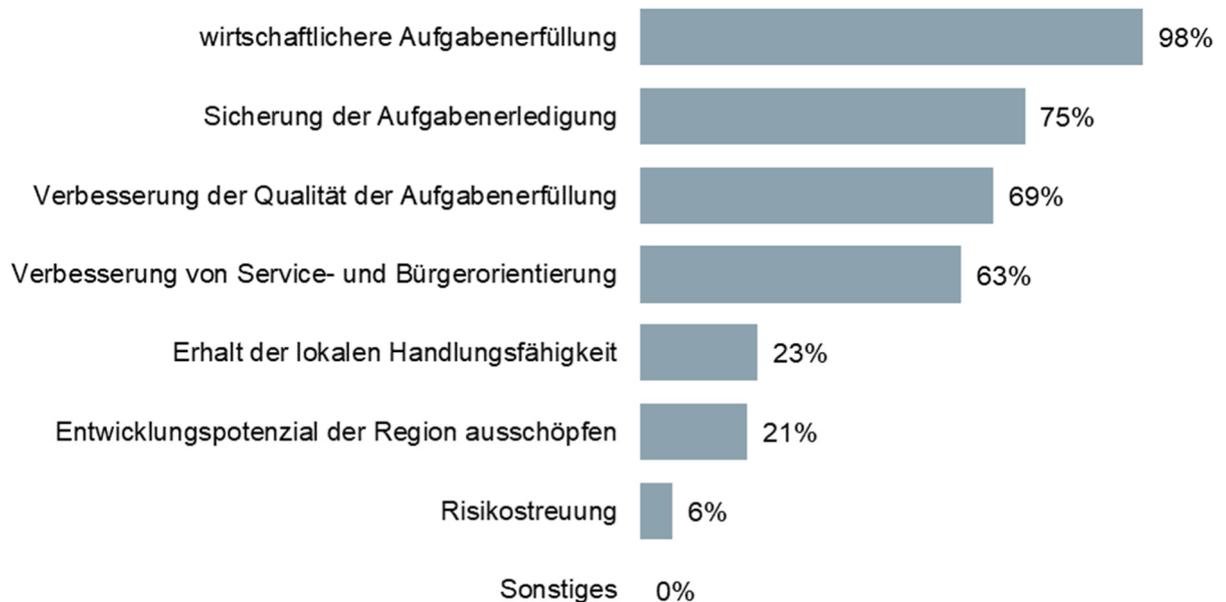


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



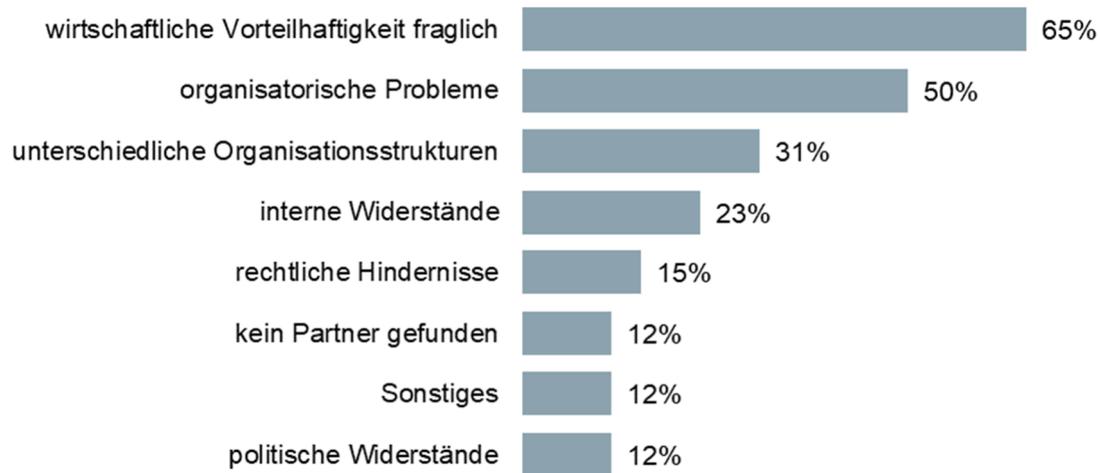
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lennestadt

Die Stadt Lennestadt ist sehr intensiv in Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit tätig. Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung 23 Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit. Die meisten Kooperationen finden zusammen mit den Nachbarkommunen Kirchhundem, Olpe sowie Attendorn statt.

Die Ziele der Interkommunalen Zusammenarbeit der Stadt Lennestadt sind insbesondere

- wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Service- und Bürgerorientierung,
- Sicherung der Aufgabenerfüllung,
- Entwicklungspotenzial der Region ausschöpfen, u. a.

In der Regel wird die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Gestaltung der Interkommunalen Zusammenarbeit gewählt.

Die Aufgabenfelder der IKZ der Stadt Lennestadt erstrecken sich wie in den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen auf die Aufgabenfelder Abfallwirtschaft, Personal und Beihilfeabrechnung, IT - Südwestfalen IT (SIT), Breitbandförderung, Musikschule, Kulturgemeinde, Regionale, Touristische Arbeitsgemeinschaft.

Besonders innovativ ist das Projekt des autonomen Fahrens. Der Elektrobus SAM ("Südwestfalen Autonom & Mobil") wird in den Städten Drolshagen und Lennestadt getestet.

Träger des Projekts SAM ist der Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd (ZWS). Dieser ist eine Regie-Organisation der beiden Kreise Olpe und Siegen-Wittgenstein und mit der Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV in diesen beiden Kreisen beauftragt. In diesem Rahmen beteiligt er sich an Projekten oder finanziert sie, um alternative Mobilitätskonzepte zu untersuchen - so, wie beim Projekt SAM. Projektpartner sind die Städte Drolshagen und Lennestadt sowie die Unternehmen aus Südwestfalen.

Zurzeit steht die Erweiterung der gemeinsamen Musikschule Lennestadt/Kirchhundem um die Stadt Attendorn an. Hier erfolgt derzeit die Begutachtung durch den Verband deutscher Musikschulen.

Problematisch wird die Umsetzung der IKZ lediglich gesehen, wenn sich der weniger leistungsfähigere Partner passiv verhält bzw. aus der Verantwortung zieht.

Die Stadt Lennestadt hat überwiegend positive Erfahrungen mit der IKZ gemacht. Allerdings wurde die gemeinsame Vollstreckungsstelle im Kreis Olpe doch wieder rückabgewickelt.

Auch die Politik setzt sich intensiv und regelmäßig mit dem Thema IKZ auseinander. Auf entsprechende Vorschläge der Verwaltung erfolgen überwiegend positive Reaktionen bzw. Beschlüsse.

Positiv werden auch die eher kleineren, aber pragmatischen interkommunalen Kooperationen gesehen. Exemplarisch sei hier das gemeinsame Salzlager, die gemeinsame Feuerwehrausbildung oder die derzeit angestrebte Ärzteversorgung mit der Nachbarkommune Kirchhundem gesehen.

Die seit Anfang des Jahres 2020 in Kraft getretenen Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW wurde bisher noch nicht in Anspruch genommen. Ggf. wird die Fördermöglichkeit zukünftig genutzt, wenn im Zuge einer Interkommunalen Zusammenarbeit eine neue Organisationsform (z. B. Zweckverband) gebildet wird.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Lennestadt hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁵. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller mittleren kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune

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

mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Lennestadt wurde im Zeitraum von Januar bis August 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Lennestadt überwiegend die Daten des Vergleichsjahres 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2018.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Ute Ledebur
Finanzen	Manuela Gebendorfer
Beteiligungen	Thomas Kohl
Offene Ganztagschule	Britta Wetter
Bauaufsicht	Anika Wolff
Vergabewesen	Anika Wolff
Verkehrsflächen	Stefanie Ohm

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

Am 29. Juli 2020 wurde der Verwaltungsvorstand und Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Organisationseinheiten im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Nach Abschluss des internen Stellungnahmeverfahrens hat die gpaNRW die Ergebnisse in der Sitzung des Rates der Stadt Lennestadt am 02. September 2020 vorgestellt.

Herne, den 23. September 2020

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Ledebur

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation

	Feststellung
F1	Die Haushalte der Jahre 2019 und 2020 sind durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen. Die Stadt Lennestadt ist aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen.
F2	Die Stadt Lennestadt befand sich seit der NKF Einführung in 2007 bis 2015 in einer defizitären Haushaltssituation. In 2016 konnte aufgrund sehr guter Gewerbesteuererträge erstmals wieder ein Jahresüberschuss erzielt werden.
F3	Die Stadt Lennestadt plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2023 mit negativen Ergebnissen. Das vorläufige Ergebnis 2019 beläuft sich auf rund + zwei Mio. Euro (geplant -1,9 Mio. Euro). Die geplanten Fehlbeträge der Jahre 2020 bis 2023 belaufen sich auf -8,6 Mio. Euro. Diese können fast vollständig aus der Ausgleichsrücklage gedeckt werden.
F4	Die Planung der Stadt Lennestadt ist nachvollziehbar und ausgewogen. Für das Ende der mittelfristigen Planung ergibt sich jedoch ein zusätzliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Die Umsatzsteueranteile werden darüber hinaus für die Jahre 2021 bis 2023 voraussichtlich geringer ausfallen. Dies ist durch einen aktualisierten Orientierungsdatenerlass im Januar 2020, nachdem der Haushalt 2020 aufgestellt wurde, bekanntgegeben worden.
F5	Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Lennestadt ist überdurchschnittlich. Die Ausgleichsrücklage Ende 2019 mit rund 8,4 Mio. Euro bietet eine gute Pufferfunktion.
F6	Die Schulden und Verbindlichkeiten der Stadt Lennestadt sind insgesamt sowohl im Kernhaushalt als auch im Konzern unterdurchschnittlich. Die Investitionskredite sollen jedoch im Planungszeitraum um rund 80 Prozent im Kernhaushalt ansteigen. Die Kredite stehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen bei den Gebäuden und den Straßen. Bei den Stadtwerken steigen die Investitionskredite um rund 60 Prozent.
F7	Reinvestitionsbedarf erkennt die gpaNRW insbesondere bei den Gebäuden. Bei den Kanälen ergibt sich Investitionsbedarf aufgrund des Abwasserbeseitigungskonzeptes.
F8	Die gesetzliche Frist zur körperlichen Inventur der Straßen wurde durch die Stadt Lennestadt nicht eingehalten.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020– Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Lennestadt hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Die Jahresabschlüsse werden ebenfalls nicht regelmäßig in der gesetzlichen Frist auf-/ und festgestellt.		
F2	Dem Haupt- und Finanzausschuss wird einmal jährlich über die finanzielle Situation der Stadt berichtet und unterjährig bei besonderen Anlässen. Außerdem wird regelmäßig über die Entwicklungen der Steuereinnahmen und der Liquidität berichtet.	E2	Die Stadt Lennestadt sollte unterjährig in angemessenen Abständen analysieren, wie sich der Haushalt zum Jahresende entwickeln wird. Nur so können zeitnah über den Gesamthaushalt adäquate Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden.
F3	Die Stadt benötigt die künftig geplanten Gewerbesteuererträge sowie Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich, um positive Jahresergebnisse erzielen zu können. Die Abhängigkeit von konjunkturassoziierten Positionen steigt im Planungszeitraum.		
F4	Die Stadt Lennestadt überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Lennestadt noch nicht beschlossen.	E4.1	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr in einer Dienstanweisung regeln.
		E4.2	Die Ermittlung der Folgekosten könnte optimiert werden, um auch die langfristigen Folgen von Investitionen ausreichend im Blick zu behalten. Regelungen zu § 13 Abs. 1 KomHVO NRW sollten ergänzend getroffen werden.
F5	Die Stadt Lennestadt nutzt verschiedene Quellen in den jeweiligen Fachbereichen zur Fördermittelrecherche. Nach Angaben der Stadt könnte eine Intensivierung der Fördermittelrecherche und besserer Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen die Akquise verbessern.	E5.1	Die Stadt Lennestadt sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren, um einen ausreichenden Gesamtüberblick zu erzielen.
		E5.2	Die Prüfung von möglichen Fördermöglichkeiten sollte standardisierter Bestandteil des Planungsprozesses jeder Maßnahme sein.
F6	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Lennestadt nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	E6.1	Die Stadt Lennestadt sollte eine Dienstanweisung oder Richtlinie zur Förderbewirtschaftung erlassen. Solche Regelungen schaffen auch bei Personalwechsel dauerhafte Verbindlichkeit. Hier sollte dann z.B. auch festgehalten werden, dass die Vergabeordnung zwingend einzuhalten/zu prüfen ist (vgl. Teilbericht Vergabewesen).

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt Lennestadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.
		E6.3	Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
Beteiligungen			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW insgesamt niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt neun Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. An fünf Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf drei davon übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig		
F3	Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Lennestadt ist für die Stadt als niedrig einzustufen. Lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt ist dabei von besonderer Bedeutung.		
F4	Der Haushalt der Stadt Lennestadt wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 zwar mit 965.000 Euro belastet, die sich insbesondere aus den Umlagen an die Zweckverbände ergeben. Insgesamt betrachtet ist dabei jedoch lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt von Bedeutung. In den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen der Stadt haben jährlich insgesamt niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F5	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lennestadt ergeben.	E5	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Lennestadt Überlegungen dahingehend anstellen, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Das Berichtswesen der Stadt Lennestadt entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	E6.1	Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte der Beteiligungsbericht zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.
		E6.2	Die Stadt Lennestadt sollte die Berichte des Eigenbetriebes Stadtwerke um die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen ergänzen. Zudem sollte die Berichterstattung quartalsmäßig stattfinden.
Offene Ganztagschule			
F1	In der Stadt Lennestadt nehmen weniger Schülerinnen und Schüler das Betreuungsangebot der OGS in Anspruch als in den Vergleichskommunen. Die niedrige Teilnahmequote und damit die Auslastung an der OGS, kann sich auf die Wirtschaftlichkeit des OGS-Angebotes auswirken.	E1	Die Ausgestaltung des OGS-Angebotes und sonstiger Betreuungsformen sollte Bestandteil langfristiger Planungen der Stadt Lennestadt sein.
F2	Die Stadt Lennestadt hat die Durchführung der OGS an freie Träger vergeben. Im Zuge der Ausweitung des OGS-Angebotes zum Schuljahr 2020/2021 hat die Stadt eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt. Das bewertet die gpaNRW positiv.		
F3	Die Stadt Lennestadt bringt sich aktiv in die Ausgestaltung und Umsetzung der OGS-Betreuung ein. Aus Sicht der gpaNRW ist es positiv zu werten, dass Sie das Handeln nicht ausschließlich den Durchführungsträgern überlässt.		
F4	Derzeit wird der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS nicht transparent dargestellt. Die Erträge und Aufwendungen werden über das Produkt Grundschulen verbucht.	E4	Die Stadt Lennestadt sollte die Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt oder Kostenstelle abbilden. So kann eine gute Steuerungsgrundlage geschaffen werden.
F5	Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Lennestadt bereits Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten für den Bereich der OGS auswertet und für Haushalts- und Steuerungszwecke verwendet.	E5	Ergänzend zu den bisherigen Auswertungen, könnte die Stadt Lennestadt die Kennzahlen aus diesem Bericht verwenden und fortschreiben. Ebenso wäre ein Berichtswesen empfehlenswert. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik noch mehr Transparenz geschaffen werden.
F6	Der hohe Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler zeigt, dass die Stadt höhere Ressourcen als die meisten anderen Vergleichskommunen einsetzt. Ursächlich hierfür sind die hohen Transferaufwendungen an die Durchführungsträger der OGS, die höheren Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler sowie die niedrigen Elternbeiträge.		

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Elternbeitragsquote sowie die Elternbeiträge je OGS-Schüler in der Stadt Lennestadt sind vergleichsweise niedrig. Ursächlich hierfür sind der vergleichsweise geringe Pauschalbetrag sowie die festgelegte Einkommensfreigrenze der Elternbeitragsatzung.	F7	Um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung und damit den Fehlbetrag weiter zu senken, sollte die Stadt Lennestadt die Elternbeitragsatzung anpassen. Sie sollte die Beiträge gestaffelt nach Einkommensstufen erhöhen, auf eine Beitragsuntergrenze verzichten sowie den zulässigen Höchstbetrag erheben.
F8	Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je OGS-Schüler in Lennestadt überdurchschnittlich hoch. Ursächlich hierfür sind die vergleichsweise hohen Transferaufwendungen an die freien Träger für die Durchführung der OGS.		
F9	Die Stadt Lennestadt gehört im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit den höchsten Transferleistungen je OGS-Schüler. Dies liegt an den hohen freiwilligen Leistungen an die Durchführungsträger.		
F10	Der Anteil der OGS-Gesamtfläche gemessen an der Bruttogrundfläche der kommunalen Grundschulgebäude, liegt in Lennestadt insgesamt auf durchschnittlichem Niveau. Dies korrespondiert mit den unauffälligen Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche.		
F11	Das Flächenangebot für die OGS-Betreuung stellt sich an den zwei OGS-Standorten unterschiedlich dar. Am Standort in Meggen ist das Flächenangebot sowohl bezogen auf den Anteil der OGS-Gesamtfläche als auch je OGS-Schüler vergleichsweise hoch.		
F12	Die Fläche je OGS-Schüler in m ² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot ist in Lennestadt vergleichsweise hoch. Dies spiegelt sich auch in den erhöhten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler wider. Ursächlich hierfür ist die Verteilung der Gebäudeaufwendungen auf eine geringe OGS-Teilnehmerzahl.		
Bauaufsicht			
F1	Die Organisation der Bauaufsicht der Stadt Lennestadt ist gut. Sie arbeitet rechtsicher und bestätigt innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Wochen den Antragseingang. Bei Ermessenentscheidungen könnte die Erarbeitung eines Kriterienkataloges diese erhöhen.	E1.1	Die Stadt Lennestadt sollte einen Kriterienkatalog aufstellen, der eine Grundlage für sachgerechte Entscheidungen von Ermessenentscheidungen festlegt. Zum Wissenstransfer sollte sie dafür Sorge tragen, dass die getroffenen Entscheidungen den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Bauaufsicht zugänglich sind.
		E1.2	Die Stadt Lennestadt sollte für die Bauaufsicht einen Deckungsgrad bilden und fortschreiben. So kann sie die Ursache von Veränderungen der Berechnungsgrößen beobachten und hinterfragen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	In der Stadt Lennestadt wird eine durchschnittliche Anzahl von Bauanträgen zurückgenommen.	E2	Die Stadt Lennestadt sollte den Anteil der zurückgenommenen Bauanträge jährlich fortschreiben. Bei einem Anstieg der Kennzahl sollte sie die Ursachen hinterfragen, um steuernd eingreifen zu können.
F3	Den Prozess der Baugenehmigung bearbeitet die Stadt Lennestadt größtenteils digital, dadurch ist eine Einheitlichkeit gegeben. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen hat die Stadt klar abgegrenzt.	E3	Die Stadt Lennestadt sollte die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens forcieren, um so den Aufwand für die doppelte Aktenführung (digital und Papier) zu reduzieren.
F4	In Lennestadt ist der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv gestaltet. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich nicht.		
F5	Die vorhandenen Daten in Lennestadt lassen eine Kennzahlenbildung sowie einen unmittelbaren interkommunalen Vergleich nicht zu. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Bauanträge in Lennestadt unterschreitet die Orientierungsgröße von zwölf Wochen.		
F6	In Lennestadt ist das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen im Betrachtungszeitraum geringer als in anderen Kommunen. Es gab mehrere Anträge, die umfangreiche Personalressourcen gebunden haben.	E6	Die Stadt Lennestadt sollte langfristig die Auslastung der Stellen und die Entwicklung der Fallzahlen beobachten. Ist generell mit einem geringeren Fallaufkommen zu rechnen, sollte die Stadt die personelle Auslastung/den personellen Bedarf hinterfragen und ggf. reagieren.
F7	Der Digitalisierungsstand in Lennestadt ist hoch. Die Stadt führt eine nahezu vollständige digitale Bauakte neben der Papierakte. Das vorhandene Archiv wird fortlaufend digitalisiert.		
F8	Die Stadt Lennestadt hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht gebildet. Kennzahlen bildet sie für den Bereich der Bauaufsicht nicht.	E8	Die Stadt Lennestadt sollte konkrete Ziele für die Bauaufsicht bilden und deren Einhaltung mit Hilfe von Kennzahlen überprüfen. Dafür eignen sich zum Beispiel die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen, die über mehrere Jahre fortgeschrieben werden sollten.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabeverfahren in Lennestadt ist dezentral in den Fachbereichen organisiert, eine zentrale Vergabestelle gibt es nicht. Die vorhandene Vergabesoftware vereinheitlicht viele Arbeitsschritte und führt so dazu, dass große Teile rechtssicher bearbeitet werden können. Allerdings fehlt in vielen Bereichen eine Festlegung von Zuständigkeiten oder Verfahrensschritten.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lennestadt ist in die Vergabeverfahren ab einer Auftragssumme von 5.000 Euro eingebunden. In der Vergabeordnung sind zum Beispiel Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der Submission, von Ausnahmen und bei Aufhebungen von Vergabeverfahren nicht geregelt.	E2.1	Die Stadt Lennestadt sollte zur Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und zur Korruptionsbekämpfung die organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung sicherstellen.
		E2.2	Die Stadt Lennestadt sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. So kann sie das Fachwissen an einer Stelle bündeln. Gleichzeitig wird der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt und die Korruptionsgefahr minimiert.
		E2.3	Die Stadt Lennestadt sollte ihre Vergabeordnung zeitnah anpassen, um eine rechtssichere Handlungsgrundlage zu haben.
		E2.4	Die Stadt Lennestadt sollte die Zuständigkeiten für die verschiedenen Aufgaben der Bedarfsstellen und der Vergabestelle schriftlich festlegen.
		E2.5	Die Stadt sollte umgehend dafür Sorge tragen, dass sie die gesetzlichen Anforderungen zur Bekanntmachung bei Ausschreibungen einhält. Dabei kann ein einheitlicher Ablaufplan/Leitfaden nützlich sein.
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Lennestadt grundsätzlich erfüllt. Sie hat vor einigen Jahren eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Stadt hat in der Regel eine Ausnahme vom Rotationsgebot festgelegt. Die Mitarbeiter werden regelmäßig auf die Richtlinie zur Korruptionsprävention hingewiesen.	E3	Die Stadt Lennestadt sollte die Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Beschäftigten fortschreiben.
F4	Die Stadt Lennestadt erfüllt die Anforderungen des § 16 KorruptionsbG durch die schriftliche Befragung der Stadtverordneten und sachkundigen Bürger. Die Bekanntmachung der Abfrage mit einem Verweis auf die Homepage der Stadt erfolgt im Frühsommer 2020.		
F5	Die Stadt Lennestadt erhält nur wenige Sponsoringleistungen. Die Richtlinien zur Korruptionsprävention enthalten Hinweise zum Sponsoring und dienen dem Schutz der Mitarbeiter vor Korruption. Die Zuständigkeit für das Sponsoring ist in Lennestadt dezentral organisiert.	E5	Die Stadt Lennestadt sollte die schriftliche Regelung von Sponsoring beibehalten und die Verträge zeitlich auf maximal zwei Jahre befristen. Die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes sollte sie schriftlich festhalten.
F6	Die Stadt Lennestadt hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling mit einer Dienstanweisung gibt es nicht. Es fehlt der Stadt an schriftlichen Festlegungen, die		

Feststellung		Empfehlung	
	das einheitliche Handeln bei der Abwicklung von Baumaßnahmen ab dem Zeitpunkt der Bedarfsfeststellung dokumentieren.		
F7	Die Bedarfsfeststellung von Maßnahmen erfolgt in Lennestadt in den einzelnen Bereichen. Diese bringen ihre Datenbestände in den Planungsprozess ein. Einen festgeschriebenen einheitlichen Ablauf für die Bedarfsfeststellung gibt es nicht.	E7.1	Die Stadt Lennestadt sollte festlegen für welche Maßnahmen ein zentrales Bauinvestitionscontrolling eingerichtet wird. Dies sollte die Stadt in einer Richtlinie oder Dienstanweisung implementieren.
		E7.2	Die Stadt Lennestadt sollte einheitliche Anforderungen an die zur Entscheidung notwendigen Grundlagen, wie Bedarfsplanung, Kostenermittlung, Zeitplanung, bestimmen.
F8	Die Schlussrechnungen in der Stadt Lennestadt weichen in einem geringeren Umfang von den beauftragten Werten ab, als in den meisten anderen Kommunen. Dies ist ein Hinweis auf eine gute Bedarfsermittlung der Bedarfsstellen. Nachträge führen dabei nicht immer zu höheren Gesamtkosten. Es gibt häufiger Kostenunterschreitungen als Überschreitungen in Lennestadt.	E8	Die Stadt Lennestadt sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen von der Auftragssumme prüfen und Abweichungen weiter auf einem niedrigen Stand halten.
F9	Die Stadt Lennestadt wertet die Nachträge nicht aus, um einen Überblick über die Höhe der jährlichen Nachträge und die Abweichung vom Auftragswert zu haben. Sie betrachtet ihre Baumaßnahmen nicht zentral nach deren Abwicklung. Schriftliche Regelungen zum Ablauf bei Nachträgen oder Auftragsänderungen gibt es nicht, es richtet sich alles nach der Zuständigkeitsordnung (Wertgrenzen zur Unterschrift).	E9	Die Stadt Lennestadt sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten ergeben zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung.
Verkehrsflächen			
F1	Mit den ihr vorliegenden lückenhaften Daten kann die Stadt Lennestadt ihr Erhaltungsmanagement nicht zielgerichtet steuern.	E1	Die Stadt Lennestadt sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen aktualisieren und, wie in diesem Bericht erläutert, deutlich verbessern. (vgl. Straßendatenbank)
F2	Der Stadt Lennestadt fehlt die Grundlage, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.	E2.1	Die Stadt Lennestadt sollte schnellstmöglich damit beginnen, eine vollständige Datengrundlage zu ihren Straßen und Wirtschaftswegen aufzubauen.
		E2.2	Um zu keiner Zeit die Verkehrssicherheit auf ihren Straßen und Wirtschaftswegen zu gefährden, sollte die Stadt Lennestadt zukünftig regelmäßig diese Flächen kontrollieren. Die Art und Weise sollte sie schriftlich regeln. Im Zusammenhang mit Straßenbegehungen und Zustandserfassungen wird häufig die körperliche Inventur genannt. Inventuren wickeln die Ergebnisse der Zu-

Feststellung		Empfehlung	
			standserfassung buchhalterisch ab oder gleichen die Bestände in der Anlagenbuchhaltung und einer Straßendatenbank ab (siehe „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“).
F3	Mit den derzeit vorhandenen Daten kann die Stadt Lennestadt den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht vollständig abbilden.	E3	Die Stadt Lennestadt sollte den vollständigen Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen transparent darstellen. Einzubeziehen sind sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen. Neben einer Gesamtbetrachtung kann eine getrennte Betrachtung der Straßen und Wirtschaftswege vorteilhaft für die strategische Erhaltung sein. Aufgrund der Fläche der Wirtschaftswege, deren Zustand und der Nutzung ist es in Lennestadt sinnvoll, Erkenntnisse isoliert für sie betrachten zu können.
F4	In Lennestadt lässt sich der Erfolg der momentanen Erhaltungsstrategie nicht über Kennzahlen messen oder steuern.	E4	Die Stadt Lennestadt sollte ihre langfristige Strategie schriftlich fixieren und um strategische Zielvorgaben ergänzen. Die Verwaltungsführung der Stadt Lennestadt sollte die Gesamtstrategie mittragen und versuchen, sie tatsächlich langfristig beizubehalten.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Lennestadt kann in wesentlichen Prozessschritten verbessert werden. Vor allem digitale Elemente können den Prozess vereinheitlichen und in Vertretungsfällen für ein ordnungsgemäßes und fachgerechtes Verfahren sorgen.	E5.1	Die Stadt Lennestadt sollte im Zusammenhang mit der neuen Straßendatenbank ihre Maßnahmenplanung sowie Maßnahmen Dritter über ein Online-Portal allen Beteiligten zugänglich machen. So kann sich jeder Versorger jederzeit über Maßnahmen informieren. Auch sollten über das Portal beabsichtigte Aufbrüche an die Verwaltung herangetragen werden können.
		E5.2	Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte Lennestadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen.
		E5.3	Der für die Kontrolle des Aufbruchs zuständige Mitarbeiter sollte zudem Zugriff auf die Straßendatenbank haben, um Genehmigungen einzusehen und Kontrollen sofort im System zu dokumentieren.
		E5.4	Die Stadt Lennestadt muss sicherstellen, dass die Genehmigungsverfügung zum Aufbruch alle rechtlich vorgeschriebenen Bestandteile enthält. Ein Vordruck bzw. eine Muster-E-Mail ist hierfür ratsam.
		E5.5	Die Stadt Lennestadt sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand aufnimmt. und ob sie dies allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger tut.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.6	Mithilfe des digitalen Aufbruchmanagements sollte Lennestadt zukünftig nachhalten, ob eine Baubeginnanzeige eingeht, ob sie rechtzeitig eingeht und ob die Angaben mit der Genehmigung übereinstimmen. Den Baubeginn sollte sie zudem digital hinterlegen.
		E5.7	Die Stadt Lennestadt sollte objektive Kriterien definieren, nach denen die Vorortkontrollen von Aufbrüchen festgelegt werden. Dies können beispielsweise sein Umfang der Maßnahmen oder Alter, Zustand und Art der Straße bzw. des Wirtschaftswegs. Besonderheiten wie Häufigkeit, Fehler bei vorherigen Baustellen oder auch „Bauchgefühl“ sollten in die Auswahl einfließen. Die Auswahl sollte Lennestadt schließlich festhalten, idealerweise in der Straßendatenbank.
		E5.8	Langfristig sollte Lennestadt ihre zukünftige Straßendatenbank so aufbauen, dass Angaben zu den Kontrollen, wie Auswahlentscheidung, Datum, Ergebnis und ggf. Mängel, in der Datenbank hinterlegt werden können.
		E5.9	In die Straßendatenbank sollte Lennestadt ebenfalls die Ab- und Übernahmen eintragen. Informationen aus diesem Schritt wie Fotos, Zustände des Aufbaus etc. sollte sie hinterlegen. Um das Verwaltungshandeln noch weiter zu unterstützen, sollte eine elektronische Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme implementiert werden.
		E5.10	Setzt die Stadt Lennestadt die Empfehlung zu den Straßenbegehungen um, sollte sie die Kontrolle der Aufbruchstellen in ihre Regelungen aufnehmen. Zukünftig sollte die Straßendatenbank den Arbeitsablauf gleichfalls in diesem Punkte unterstützen.
		E5.11	Im Rahmen einer vollumfänglichen Straßendatenbank sollte Lennestadt schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme hinterlegen.
F6	Verkehrsflächen- und Finanzmanagement können in Lennestadt zukünftig enger miteinander verzahnt werden.	E6	Die Stadt Lennestadt sollte in der künftigen Datenbank die Rechte so definieren, dass auch Mitarbeitende der Kämmerei auf das System zugreifen können. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einsehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte der Tiefbaubereich Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.
F7	Die Stadt Lennestadt ist seit der Eröffnungsbilanz 2007 den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur nicht gerecht geworden.	E7	Die Stadt Lennestadt sollte eine körperliche Inventur ihrer Verkehrsflächen mit der anstehenden Zustandserfassung verbinden. Ziel muss es sein, den Datenbestand in der Anlagenbuchhaltung an die neuen Erkenntnisse anzupassen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Aus den örtlichen Gegebenheiten könnten sich belastende Faktoren für die Verkehrsflächenunterhaltung in Lennestadt ergeben.		
F9	Sowohl bei den Straßen als auch den Wirtschaftswegen in Lennestadt gibt es einen stetigen Werteverzehr.		
F10	In Lennestadt deutet das Alter der Verkehrsflächen zurzeit noch nicht auf einen Investitionsbedarf hin. Bereits 2006 deutete der Zustand der Wirtschaftswegen auf ein Risiko für einen langfristigen Vermögenserhalt hin.	E10	Die Stadt Lennestadt muss sich mit einer neuen Zustandserfassung ein aktuelles Bild über ihre Verkehrsflächen schaffen. Auf Basis der Zustände sollte sie notwendige Erhaltungsmaßnahmen erarbeiten.
F11	Die Unterhaltung der Verkehrsflächen in Lennestadt tendiert in den letzten Jahren in eine auskömmlichere Richtung, welche zudem langfristig anzustreben ist. Risikobehaftet könnte jedoch die Unterhaltung der Wirtschaftswegen sein.		
F12	Die Stadt Lennestadt sollte Eigenleistungen und Fremdvergaben zukünftig über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit steuern. Ggf. sollte eine Entscheidung getroffen werden, den Bauhof nur noch für bestimmte Erhaltungsarten einzusetzen.	E12.1	Die Stadt Lennestadt sollte zukünftig die Erhaltungsaufwendungen den einzelnen Erhaltungsarten zuordnen können.
		E12.2	Die Stadt Lennestadt sollte langfristig die Finanzmittel für eine auskömmliche Unterhaltung einsetzen. Die angestrebte Kontinuität sollte als Strategie umgesetzt werden.
		E12.3	Die Stadt Lennestadt sollte auch ihr Wirtschaftswegen in die Maßnahmenplanung aufnehmen. Eine Kontinuität in der Unterhaltung, wenn auch in deutlich geringerem Umfang als bei den Straßen, sollte sie für die Wirtschaftswegen ebenfalls anstreben.
		E12.4	Durchgeführte Maßnahmen muss die Stadt Lennestadt zukünftig buchhalterisch abgrenzen. Nur so kann sie verlässlich mit Hilfe der Straßendatenbank steuern und die Daten in die Anlagenbuchhaltung übernehmen.
F13	Es ist davon auszugehen, dass die Stadt Lennestadt die Abschreibungen nur zu einem geringen Teil in das Vermögen „Straßen und Wirtschaftswegen“ investiert.		

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	□

Insgesamt bewertet die gpaNRW die Haushaltssituation der Stadt Lennestadt in dieser Prüfungsrunde besser als in der letzten. Der Handlungsdruck hat sich durch die positiven Jahresüberschüsse seit 2016 gebessert. Seit der NKF Einführung in 2007 konnte die Stadt Lennestadt in 2016 erstmals einen Jahresüberschuss erwirtschaften. Wesentlicher Grund für die positiven Jahresüberschüsse waren die steigenden Gewerbesteuererträge aufgrund der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dabei verteilen sich die gestiegenen Gewerbesteuererträge auf wenige Unternehmen, hier besteht ein grundsätzliches Risiko. Durch die Jahresüberschüsse der Jahre 2016 bis 2019 (für 2019 liegt noch kein Entwurf des Jahresabschlusses vor, die Schätzung des Jahresergebnisses beläuft sich jedoch auf rund + zwei Mio. Euro) konnte eine Ausgleichsrücklage von rund 8,5 Mio. Euro aufgebaut werden. Aufgrund der Ausgleichsrücklage unterliegt die Stadt Lennestadt aktuell auch keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2023 wird mit negativen Ergebnissen von insgesamt 8,6 Mio. Euro geplant. Damit besteht ein Puffer für einbrechende Jahresergebnisse. Die Ist-Ergebnisse fallen in Lennestadt in der Regel besser aus als die Plan-Ergebnisse. Neben bestehenden allgemeine Risiken (z.B. Konjunktur) sieht die gpaNRW zum Ende der mittelfristigen Planung zusätzliche Risiken bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Lennestadt muss in den Jahren 2021 bis 2023 auch mit niedrigen Umsatzsteueranteilen rechnen. Dies ist durch einen aktualisierten Orientierungsdatenerlass im Januar 2020, nachdem der Haushalt 2020 aufgestellt wurde, bekanntgegeben worden.

Die Stadt Lennestadt verfügt über überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten 1 und 2, die respektive eine unterdurchschnittliche Fremdkapitalquote bedingen. Im Vergleich zu den anderen Kommunen hat die Stadt Lennestadt und der Konzern Stadt Lennestadt also insgesamt geringe

Schulden⁶ und Verbindlichkeiten. Die Investitionskredite sollen jedoch im Planungszeitraum um 18 Mio. Euro ansteigen (Stand 2019: 23 Mio. Euro). Die Kredite stehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen bei den Gebäuden und den Straßen. Bei den Stadtwerken steigen die Investitionskredite um 15,6 Mio. Euro (Stand 2018: 9,7 Mio. Euro).

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Lennestadt sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird. Mit Stand Juni 2020 rechnet die Stadt Lennestadt mit rund 6,2 Mio. Euro bedingten Finanzschäden. Davon entfallen alleine rund 4,4 Mio. Euro auf niedrigere Gewerbesteuererträge als ursprünglich geplant. Lennestadt rechnet zum Zeitpunkt der Prüfung im Juni 2020 nicht damit, Liquiditätskredite in Anspruch nehmen zu müssen.

Handlungsbedarf für die Stadt Lennestadt besteht aus Sicht der gpaNRW, die positiven Ergebnisse der zurückliegenden Jahre zu verstetigen. Es besteht eine starke Abhängigkeit von der Gewerbesteuer, die mit Risiken verbunden ist. Investitionsbedarf ist erkennbar und bereits mit Kreditaufnahmen eingeplant. Allerdings ist fraglich, ob geplanten Maßnahmen auch vollumfänglich umsetzbar sind. Alleine für das städtische Investitionsprogramm sind rund 65 Mio. Euro Auszahlungen von 2019 bis 2023 geplant (zum Vergleich 2014 bis 2018: 36 Mio. Euro Auszahlungen).

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Lennestadt könnte einen höheren Informationsgehalt in der Haushaltssteuerung erreichen, wenn die Jahresabschlüsse fristgerechter aufgestellt werden. Dem Haupt- und Finanzausschuss wird einmal jährlich über die finanzielle Situation der Stadt berichtet und unterjährig bei besonderen Anlässen. Außerdem wird regelmäßig über die Entwicklungen der Steuereinnahmen und der Liquidität berichtet. Die unterjährige Analyse zur Entwicklung der gesamten Haushaltswirtschaft könnte noch regelmäßiger erfolgen, um Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenzuwirken.

Mit steigenden Gewerbesteuererträgen ab 2016 wurden z.B. auch wieder mehr Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt bzw. Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Aber auch höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen sind zu verzeichnen. Die Stadt benötigt die Gewerbesteuererträge sowie Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich, um positive Jahresergebnisse erzielen zu können. Ansonsten sind erneut eigene Konsolidierungsbemühungen gefragt, um ausgeglichene Jahresergebnisse zu erzielen.

Die Stadt Lennestadt überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen. Hierfür sollten verbindliche Regelungen getroffen werden. In diesem Zusammenhang ist der gpaNRW auch aufgefallen, dass die Ermittlung der Folgekosten von Investitionen stringenter umgesetzt werden sollte. Nur so können auch die langfristigen Folgen von Investitionen ausreichend im Blick zu behalten werden.

In Städten mit einem hohen Anlagevermögen, wie Lennestadt, kommt den Fördermitteln eine noch größere Bedeutung zu, um die Belastung der Abschreibungen abzumildern. Die Stadt

⁶ Definition Schulden: Verbindlichkeiten + Rückstellungen + Sonderposten für den Gebührenaussgleich

Lennestadt nutzt verschiedene Quellen in den jeweiligen Fachbereichen zur Fördermittelrecherche. Die Akquise von Fördermitteln könnte nach Angaben der Stadt durch intensivere Fördermittelrecherche und einen besseren Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen verbessert werden. Verschiedene Fachbereiche sind mit der Akquise von Fördermitteln beschäftigt. Wichtig ist dafür einen Gesamtüberblick zu behalten, um ggf. nicht förderfähige Einzelmaßnahmen zu einer förderfähigen Gesamtmaßnahme zusammenzufassen. Die Prüfung von möglichen Fördermöglichkeiten sollte standardisierter Bestandteil des Planungsprozesses jeder Maßnahme sein. Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Lennestadt nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Lennestadt 2013 bis 2020*

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen**		HPI

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2020	bekannt gemacht			HPI

* In der letzten überörtlichen Prüfung wurden die Jahresergebnisse bis 2012 berücksichtigt, daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013.

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

** Jahresabschluss 2019 liegt erst im 4. Quartal 2020 im Entwurf zur Verfügung

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Haushalte der Jahre 2019 und 2020 sind durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen. Die Stadt Lennestadt ist aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen.

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

Haushaltsstatus Lennestadt 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ausgeglichener Haushalt								
fiktiv ausgeglichener Haushalt							X	X
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X	X	X	X	X	X		

Jahresergebnisse und Rücklagen Lennestadt 2013 bis 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-3.086	-1.785	-1.899	789	2.248	3.418
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	789	3.037	6.455
Höhe der allgemeinen Rücklage	71.865	69.680	67.777	67.403	67.573	66.990
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	789	2.248	3.418
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	45	-400	-4	-374	170	-583
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-3.086	-1.785	-1.899	0	0	0

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	4,1	2,5	2,7	keine Verringerung		

In den Jahren 2019 bis 2023 plant die Stadt Lennestadt mit folgenden Ergebnissen:

Jahresergebnisse und Rücklagen Lennestadt in Tausend Euro 2019 bis 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-1.189	-1.881	-1.993	-3.047	-1.628
Höhe der Ausgleichsrücklage	5.266	3.385	1.392	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	66.990	66.990	66.990	65.335	63.707
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-1.189	-1.881	-1.993	-1.392	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	-1.655	-1.628
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			2,5	2,5

Nach einer ersten groben Schätzung beläuft sich das Jahresergebnis 2019 auf rund + zwei Mio. Euro.

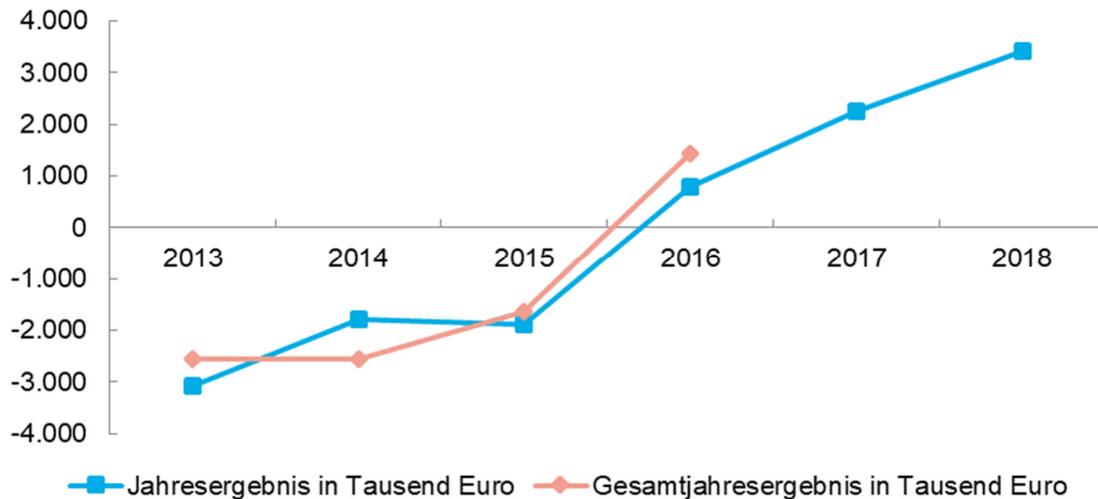
1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Lennestadt befand sich seit der NKF Einführung in 2007 bis 2015 in einer defizitären Haushaltssituation. In 2016 konnte aufgrund sehr guter Gewerbesteuererträge erstmals wieder ein Jahresüberschuss erzielt werden.

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

Jahres- und Gesamtergebnisse* Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018



* Gesamtergebnis = Gesamtabchluss

Die **Stadt Lennestadt** konnte seit der Einführung des NKF in 2007 erstmalig 2016 ein positives Jahresergebnis ausweisen. Die Jahresergebnisse der Stadt steigen von 2013 bis 2018, mit einer Ausnahme in 2015, kontinuierlich an. Das Jahresergebnis 2014 verbessert sich, da Lennestadt rund eine Mio. Euro Schlüsselzuweisungen verbuchen konnte. Außerdem sind rund 1,2 Mio. Euro weniger Abschreibungen auf Straßen angefallen. Die Stadt Lennestadt hat ab dem Jahr 2014 die Nutzungsdauer der Straßen von 40 auf 45 Jahre verlängert. Trotzdem ist die Belastung aus den Abschreibungen in Lennestadt insgesamt noch hoch (vgl. Anlagen Tabelle 3 NKF Kennzahlenset = hohe Abschreibungsintensität).

Das Jahresergebnis 2015 hat sich leicht verschlechtert. Neben dem Wegfall der Schlüsselzuweisungen spielte hier eine höhere Kreisumlage eine entscheidende Rolle. Die Stadt hat im Rahmen der Haushaltsplanung 2015 einen interfraktionell besetzten „Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung“ unter Beteiligung der Verwaltung einberufen. Ziel sollte es sein die drohende Haushaltssicherung zu vermeiden. Das Ergebnis war ein aus 26 Einzelmaßnahmen, unter Berücksichtigung der Empfehlungen der gpaNRW, bestehender Katalog zur Haushaltskonsolidierung, der rund eine Mio. Euro einsparen sollte. Die Maßnahmen erbrachten für das Jahr 2015 einen Konsolidierungsbeitrag von 0,1 Mio. Euro zzgl. rund 0,2 Mio. Euro aus der Anhebung der Grundsteuer A und B. Aufgrund der Schwankungen bei der Gewerbesteuer sind Konsolidierungseffekte durch Hebesatz-Anpassung nicht bezifferbar. In den Folgejahren wurde die Einsparbeiträge nicht nachgehalten. Wesentliche Maßnahmen mit einem dauerhaften Konsolidierungsbeitrag sind:

- Realsteuer-Hebesätze in 2015 angehoben (seitdem unverändert)
- Verkauf von 17 Mietwohngebäuden in 2015 und 2016
- Abriss einer Obdachlosenunterkunft in 2017
- Zwei Kinderspiel- und Bolzplätze aufgegeben

- Lehrschwimmbecken Elspe wurde geschlossen
- für das Lehrschwimmbecken Grevenbrück wurde ein Nutzungsvertrag geschlossen
- KAG Beitragssätze angehoben
- Hallennutzungsgebühren eingeführt
- Kürzung der Zuschüsse für Musikpflege, Büchereien und Sportvereine
- Bezuschussung der Beförderung von Kindern zu Kindergärten wurde eingestellt
- Einstellung Projekt Leader
- Vergabe Umweltpreis nur noch im Drei-Jahres-Rhythmus

Die Erträge sind von 2016 bis 2018 um 5,6 Mio. Euro gestiegen, während die Aufwendungen nur um rund drei Mio. Euro von 2016 bis 2018 gestiegen sind. Hauptursache für diese positive Entwicklung bei den Erträgen sind vor allem die Gewerbesteuererträge. Dies führt auch dazu, dass die Stadt Lennestadt den Maximalwert bei der Netto-Steuerquote in 2016 und 2017 erreicht (vgl. Anhang Tabelle 3 NKF Kennzahlenset).

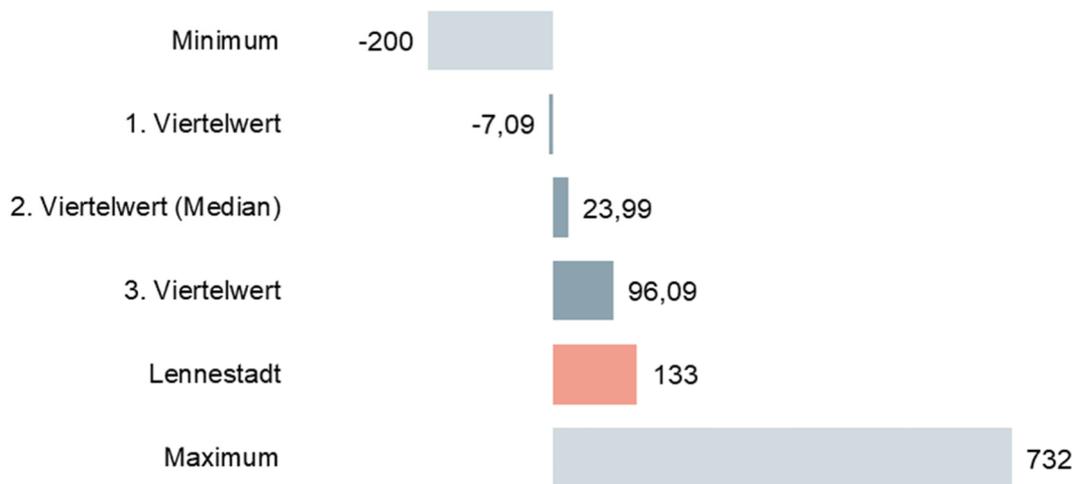
Gewerbesteuererträge Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
16.569	16.099	16.906	19.046	21.750	23.625

Die Gewerbesteuererträge entwickeln sich aufgrund der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gut. In Lennestadt ist die Entwicklung ab 2016 allerdings besonders auf wenige einzelne Unternehmen zurückzuführen, deren Anteil an den Gewerbesteuererträgen immer größer wurde.

Die Gesamtabchlüsse hat die Stadt Lennestadt bisher erst bis 2016 aufgestellt. Dargestellt werden in der Grafik daher nur die Gesamtabchlüsse 2013 bis 2016. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören nur die Stadtwerke Lennestadt (Eigenbetrieb mit den Betriebszweigen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung), die LLS Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice GmbH & Co. KG sowie die LLS Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice Verwaltungs-GmbH. In 2013, 2015 und 2016 fallen die Gesamtjahresergebnisse besser aus, als die Abschlüsse des Kernhaushaltes. Die Stadtwerke Lennestadt bzw. der Betriebszweig Abwasserbeseitigung tragen mit einer jährlichen Eigenkapitalverzinsung auf das Abwasservermögen zur Haushaltskonsolidierung bei.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



Mit dem besten Jahresergebnis seit NKF Einführung von 3,4 Mio. Euro in 2018 gehört die Stadt Lennestadt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner in unserem Vergleich. In den Jahren 2014 bis 2017 war das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich bereits überdurchschnittlich, gehörte jedoch noch nicht zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen.

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

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Lennestadt	
Jahresergebnis	3.418
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	24.432
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-21.014
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	19.426
= strukturelles Ergebnis	-1.588

Im Jahresabschluss 2018 waren einige Einzelwerte höher als die angesetzten Durchschnittswerte. Deshalb ist das strukturelle Ergebnis schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis 2018. Im Einzelnen betrifft dies:

- die sehr hohen Gewerbesteuererträge in 2016, 2017 und vor allem in 2018 und die
- die kontinuierlich steigenden Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern.

Das Resümee aus der Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ ist also: nur wenn sich die konjunkturelle Situation der letzten Jahre verstetigt, wird sich das strukturelle Ergebnis nachhaltig verbessern. Kühlt sich die konjunkturelle Entwicklung wiederum ab, wird Lennestadt wieder Schwierigkeiten haben ein positives Jahresergebnis zu erreichen. Gut ist, dass Lennestadt über eine angemessene Ausgleichsrücklage verfügt, um einen solches Szenario zeitweise zu überbrücken (vgl. Kapitel Eigenkapital).

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Vergleich Ist-Ergebnisse und Plan-Ergebnisse Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Plan-Ergebnisse	-3.633	-2.835	-3.047	-2.003	-2.461	-1.305
Ist-Ergebnisse	-3.086	-1.785	-1.899	789	2.248	3.418
Differenz	+577	+1.050	+1.148	+2.792	+4.709	+4.723

Vergleich Ist- und Plan-Gewerbesteuererträge Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gewerbesteuer Plan	19.270	17.500	17.370	18.000	18.150	20.545
Gewerbesteuer Ist	16.569	16.099	16.906	19.046	21.750	23.625
Differenz	-2.701	-1.401	-464	+1.046	+3.600	+3.080

In den Jahren 2013 bis 2018 sind die Ist-Ergebnisse immer besser ausgefallen als die Plan-Ergebnisse. In den Jahren 2016 bis 2018 lag dies im Wesentlichen an den Gewerbesteuererträgen. Es lässt sich jedoch festhalten, dass die Haushaltsplanung der Vergangenheit vorsichtig

war. Ob sich dies auch für die aktuelle Haushaltsplanung fortsetzt betrachten wir im nächsten Kapitel.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ **Feststellung**

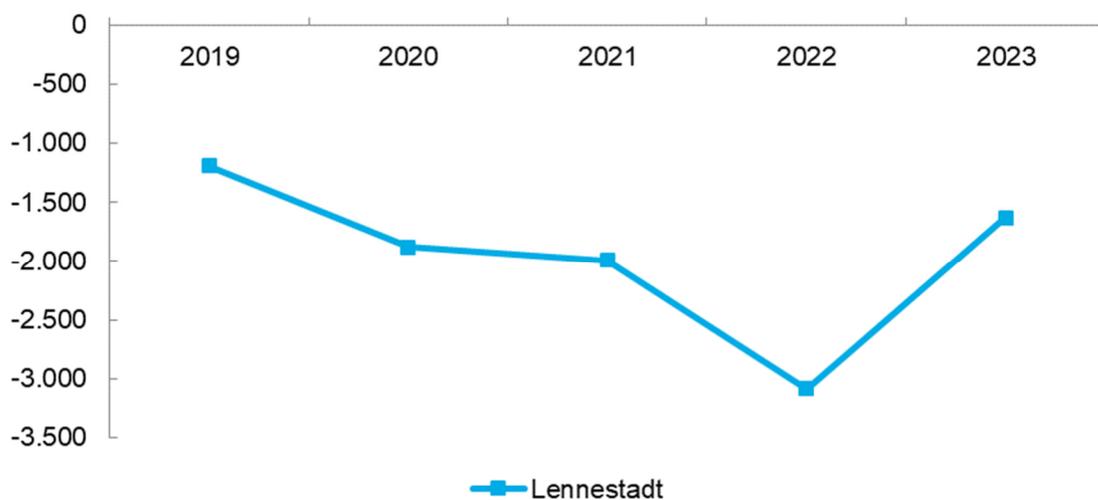
Die Stadt Lennestadt plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2023 mit negativen Ergebnissen. Das vorläufige Ergebnis 2019 beläuft sich auf rund + zwei Mio. Euro (geplant -1,9 Mio. Euro). Die geplanten Fehlbeträge der Jahre 2020 bis 2023 belaufen sich auf -8,6 Mio. Euro. Diese können fast vollständig aus der Ausgleichsrücklage gedeckt werden.

→ **Feststellung**

Die Planung der Stadt Lennestadt ist nachvollziehbar und ausgewogen. Für das Ende der mittelfristigen Planung ergibt sich jedoch ein zusätzliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Die Umsatzsteueranteile werden darüber hinaus für die Jahre 2021 bis 2023 voraussichtlich geringer ausfallen. Dies ist durch einen aktualisierten Orientierungsdatenerlass im Januar 2020, nachdem der Haushalt 2020 aufgestellt wurde, bekanntgegeben worden.

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

Jahresergebnisse Stadt Lennestadt in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Lennestadt** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von 1,6 Mio. Euro.

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

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

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	23.625 (19.485)	23.500	-125 (4.015)	-0,1 (3,8)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.212 (11.008)	14.800	2.588 (3.792)	3,9 (6,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.616 (1.849)	2.750	134 (901)	1,0 (8,3)
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	1.096 (825)	0	-1.096 (-825)	-100,00 (-100,00)
Aufwendungen				
Allgemeine Kreisumlage	12.942 (12.072)	15.795	2.853 (3.723)	4,1 (5,5)
Jugendamtsumlage	5.711	8.180	2.469	1,2
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	10.839	10.606	-233	-0,4
Personalaufwendungen	8.917	10.321	1.404	3,0
Steuerbeteiligungen	3.648 (3.120)	1.869	-1.779 (-1.251)	-12,5 (-9,7)
Versorgungsaufwendungen	1.165	1.155	-10	-0,2

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

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

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

1.3.3.1 Erträge

Das Jahr 2018 stellt ein absolutes Spitzenjahr bei den **Gewerbesteuererträgen** dar. Dies zeigt auch der von uns ermittelte Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2018, der mit 19,5 Mio. Euro deutlich unter dem Ist-Wert für 2018 mit 23,6 Mio. Euro liegt. Diese positive Entwicklung ist nicht auf Sondereffekte zurückzuführen. Die allgemeine gute wirtschaftliche Entwicklung und besonders guten Ergebnissen bei einzelnen wenigen Gewerbesteuerzahlern in Lennestadt waren

ausschlaggebend. Die Ansätze für die Jahre 2019 und 2020 wurden niedriger als das gute Ergebnis 2018 geplant. Trotzdem bewegen sich die Ansätze auf einem sehr hohen Niveau. Das Jahr 2019 hat die Planungserwartung mit 23,5 Mio. Euro (Plan-Ansatz 21,5 Mio. Euro) erfüllt. Für das Jahr 2020 wurden daraufhin 22 Mio. Euro angesetzt. Für die Planung der Gewerbesteuern verbleibt grundsätzlich das allgemeine hauswirtschaftliche Risiko, dass die Gewerbesteuererträge durch eine Konjunkturabkühlung bzw. Rezession nicht auf diesem hohen Niveau bleiben. Ergänzend kommt hinzu, dass zirka 65 Prozent der Erträge von etwa 30 großen Steuerzahlern abhängig sind. Dies birgt ebenfalls ein allgemeines Risiko.

Die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** sind die maßgeblichen Ertragspositionen, die zu einer Verbesserung der Erträge bis 2023 beitragen. **Die Einkommenssteueranteile** hat die Stadt Lennestadt grob anhand der aktuellen Orientierungsdaten des Landes⁷ geplant. Wobei die Jahre 2021 und 2023 leicht unterhalb der Orientierungsdaten geplant sind. Die Planung ist nachvollziehbar und ab 2021 vorsichtiger als die Orientierungsdaten. Allerdings besteht ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko: Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sind zwar in den vergangenen Jahren konstant angestiegen - dies ist aber kein Garant dafür, dass sich diese Entwicklung auch künftig so fortführt. Die Erträge sind maßgeblich von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. In 2021 werden außerdem neue Schlüsselzahlen bekanntgegeben. Hieraus ergibt sich ebenfalls eine Unsicherheit für die Planung der Einkommenssteueranteile. Die **Umsatzsteueranteile** hat die Stadt Lennestadt unter Berücksichtigung der angedachten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten für 2020/2021 geplant. Im Januar 2020 erfolgte allerdings erst die finale Aktualisierung der Orientierungsdaten⁸ hinsichtlich der Umsatzsteueranteile. Demnach liegt Lennestadt für 2020 unterhalb der Orientierungsdaten und von 2021 bis 2023 oberhalb der Orientierungsdaten. In Summe sind von 2021 bis 2023 insgesamt 0,5 Mio. Euro zu viel Umsatzsteueranteile geplant. Das Risiko ist in den einzelnen Jahren überschaubar. Auch die Änderung der Schlüsselzahlen in 2021 birgt hier eine Unsicherheit in der Planung. Die Planung der Umsatzsteueranteile unterliegt ebenfalls konjunkturellen Risiken.

Mit der **Erstattung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages** (Einheitslastenabrechnungsgesetz - ELAG) werden die Lasten der deutschen Einheit, die durch die Kommunen zu tragen sind, abgerechnet. Die Abrechnung erfolgt spätestens zwei Jahre nach Ablauf der Abrechnungsperiode, letztmalig in 2021 für das Jahr 2019. In 2020 erfolgt die Abrechnung für 2018. Die vorläufige Modellrechnung, die durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW am 23. September 2019 veröffentlicht wurde, weist einen Erstattungsbeitrag für Lennestadt in 2020 von 1.341.413,67 Euro aus (Planwert Lennestadt: 1.341.400 Euro). In 2021 plant Lennestadt nach eigenen Prognosen mit rund 1,5 Mio. Euro. Die Planung für das Jahr 2021 unterliegt einem allgemeinen hauswirtschaftlichen Risiko, da abzuwarten bleibt, wie sich die ELAG Abrechnung landesweit tatsächlich entwickeln wird.

⁷ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018; Az. 304-46.05.01-264/18

⁸ Vgl. Schnellbrief 25/2020 des Städte- und Gemeindebundes

1.3.3.2 Aufwendungen

Die **Kreisumlage** und die **Jugendamtsumlage** steigt bis 2024 zusammen um rund 5,3 Mio. Euro an. Die Ansätze für 2019 und 2020 leiten sich folgerichtig aus den Umlagegrundlagen der Modellrechnung sowie dem geplanten Hebesatz des Kreises für 2019 und 2020 ab. Ab 2021 geht der Kreis zukünftig von einer stärkeren Steigerung der Umlagegrundlagen aus, was ebenfalls eine höhere Kreisumlage für die Jahre 2021 bis 2023 zur Folge hätte. Die Stadt Lennestadt geht jedoch aus Erfahrungen der Vergangenheit davon aus, dass der eigene Anteil an den Umlagegrundlagen sinkt. Es besteht das allgemeine Risiko, dass der Fehlbetrag des Kreises zukünftig steigt bzw. die eigene Steuerkraft im Vergleich zu den anderen Kommunen steigt und somit eine höhere Kreisumlage zu leisten wäre.

Die **Personalaufwendungen** sind nachvollziehbar geplant. Auskunftsgemäß wurden für die Haushaltsplanung der Jahre 2019 und 2020 die Personalaufwendungen exakt hochgerechnet und somit Stufenerhöhungen, ausscheidende Mitarbeiter etc. personenscharf berücksichtigt. Ebenso wurden, soweit möglich, aktuelle Tarifabschlüsse berücksichtigt. Für die Personalaufwendungen wurden zwei Prozent Tarifsteigerungen von 2021 bis 2023 berücksichtigt. Ein zusätzliches Risiko ist nicht ersichtlich.

Die **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** werden anhand der Mittelanmeldungen der Fachbereiche geplant. Im Jahresabschluss 2018 hat die Stadt Lennestadt rund drei Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen bilanziert. Diese Rückstellung will sie in den Jahren 2019 bis 2023 in Anspruch nehmen, was die Ergebnisrechnung entlastet. Bauunterhaltungsmaßnahmen im Hochbau werden anhand konkreter Maßnahmen bis 2022 berücksichtigt. Der Ansatz sinkt von 1,4 Mio. Euro (2022) auf 0,6 Mio. Euro (2023). Für die Jahr 2023 stehen objektbezogenen Einzelmaßnahmen noch nicht vollständig fest. In den Jahren 2021 bis 2023 sind bei vielen Positionen keine Preissteigerungen einkalkuliert. Dafür sind aber die Ansätze 2019/2020 teilweise großzügiger gewählt. Insgesamt lässt sich somit nur ein zusätzliches Risiko aus noch nicht hinreichend konkreten Maßnahmen in 2023 ableiten.

Durch die Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit entfällt auch die Grundlage für den von den Kommunen zu leistenden Finanzierungsanteil über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage (**Steuerbeteiligung**). Dies sind im Wesentlichen die Gründe für den Rückgang der Steuerbeteiligungen um 1,8 Mio. Euro. Die Stadt plant diese nachvollziehbar.

1.3.4 Eigenkapital

→ Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Lennestadt ist überdurchschnittlich. Die Ausgleichsrücklage Ende 2019 mit rund 8,4 Mio. Euro bietet eine gute Pufferfunktion.

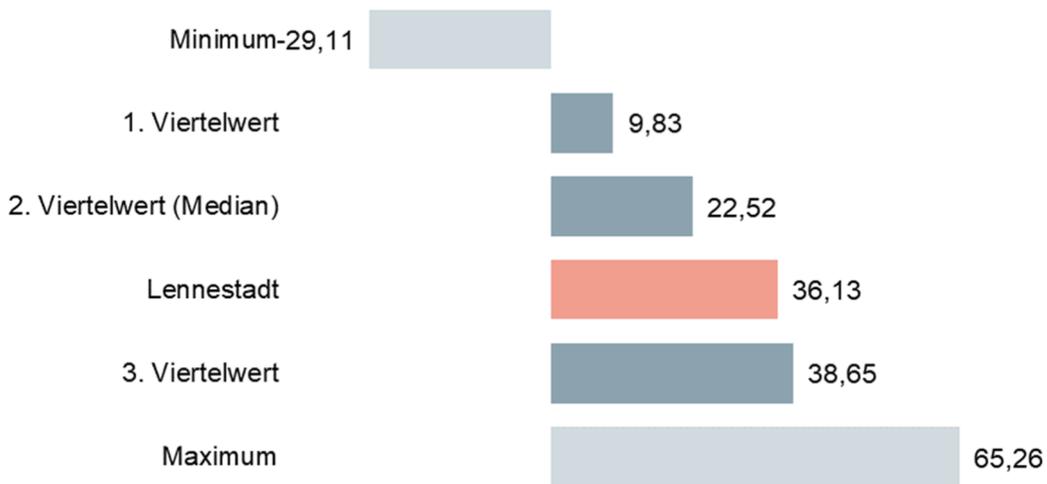
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital* Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018

Kennzahl	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 1	71.865	69.680	67.777	68.192	70.610	73.445
Eigenkapital 2	140.850	137.613	137.617	138.406	141.331	144.245

* Eigenkapital 1= Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag; Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2018

Lennestadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
70,95	-11,32	36,33	53,36	69,67	80,11	40

Die **Stadt Lennestadt** gehört zu den Vergleichskommunen mit einer überdurchschnittlichen Eigenkapitalquote 1 und zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 2.

Die Ausgleichsrücklage wurde 2010 aufgebraucht. Aufgrund der positiven Ergebnisse der Jahre 2016 bis 2018 konnte 2018 wieder eine Ausgleichsrücklage aufgebaut werden. Die Ausgleichsrücklage beläuft sich voraussichtlich auf 8,4 Mio. Euro Ende 2019. Damit könnten die geplanten Fehlbeträge von 2020 bis 2023 mit 8,6 Mio. Euro fast gedeckt werden.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Schulden und Verbindlichkeiten der Stadt Lennestadt sind insgesamt sowohl im Kernhaushalt als auch im Konzern unterdurchschnittlich. Die Investitionskredite sollen jedoch im Planungszeitraum um 18 Mio. Euro ansteigen (Stand 2019: 23 Mio. Euro). Die Kredite stehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen bei den Gebäuden und den Straßen. Bei den Stadtwerken steigen die Investitionskredite um 15,6 Mio. Euro (Stand 2018: 9,7 Mio. Euro).

→ Feststellung

Reinvestitionsbedarf erkennt die gpaNRW insbesondere bei den Gebäuden. Bei den Kanälen ergibt sich Investitionsbedarf aufgrund des Abwasserbeseitigungskonzeptes.

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

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

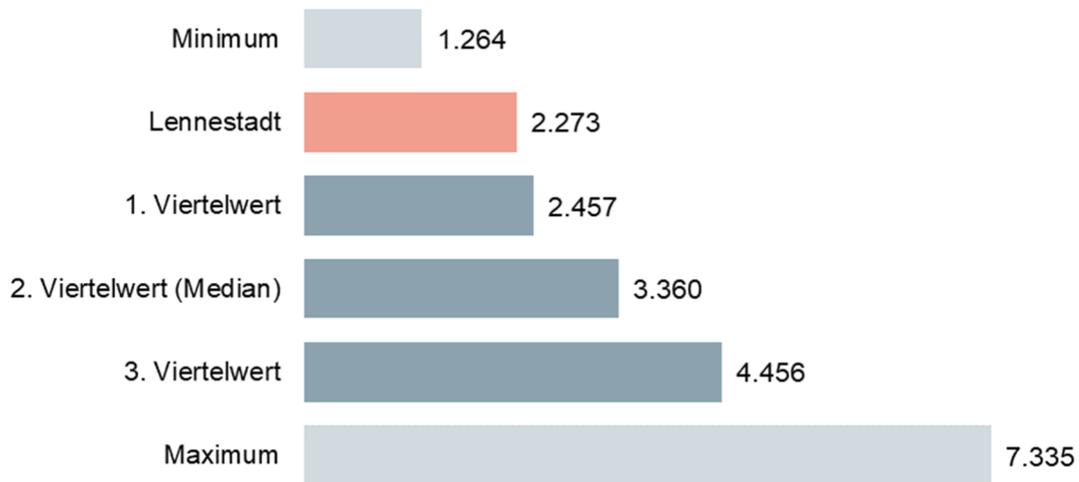
Da die **Stadt Lennestadt** über keinen aktuellen Gesamtabchluss verfügt, stellen wir zunächst die Schulden des Kernhaushalts dar. Die Schulden sind im Vergleich der Jahre 2013 und 2018 um 5,5 Mio. Euro gestiegen. Dies unterteilt sich wie folgt: Verbindlichkeiten + 1,8 Mio. Euro, Rückstellungen + 3,8 Mio. Euro und Sonderposten für den Gebührenaussgleich – rund 0,1 Mio. Euro. Der Grund für den Anstieg der Rückstellungen sind im Wesentlichen die Pensionsrückstellungen mit + 2,3 Mio. Euro. Bei den Verbindlichkeiten führen teilweise gegenläufige Entwicklungen zu dem Anstieg insgesamt. Details zur Entwicklung der Verbindlichkeiten betrachten wir daher gesondert unter 1.3.5.1 Verbindlichkeiten.

Schulden Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Schulden	52.820	58.216	57.736	59.392	61.211	58.284
davon Verbindlichkeiten	30.577	35.803	33.526	34.052	36.020	32.402
davon Rückstellungen	21.858	21.790	23.576	24.660	24.734	25.595

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
davon Sonderposten für den Gebührenaussgleich	385	623	634	679	457	287

Schulden je Einwohner in Euro 2018



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



Trotz des Anstiegs der Schulden in den Jahren 2013 bis 2018 gehört Lennestadt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Schulden je Einwohner.

Im Folgenden betrachten wir den interkommunalen Vergleich auf Ebene des Gesamtabschlusses.

Gesamtschulden Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2016

Kennzahl	2013	2014	2015	2016
Gesamtschulden	65.479	70.753	69.208	70.009
davon Gesamtverbindlichkeiten	41.257	46.415	43.572	43.343
davon Rückstellungen	23.837	23.715	25.003	25.526

Kennzahl	2013	2014	2015	2016
davon Sonderposten für den Gebührenaussgleich	385	623	634	1.139

Gesamtschulden je Einwohner in Euro

Jahr	Lennestadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	2.685	2.233	3.269	3.744	5.670	7.410	21
nachrichtlich: Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)							
2016	2.278	1.059	2.464	3.288	4.379	7.267	43

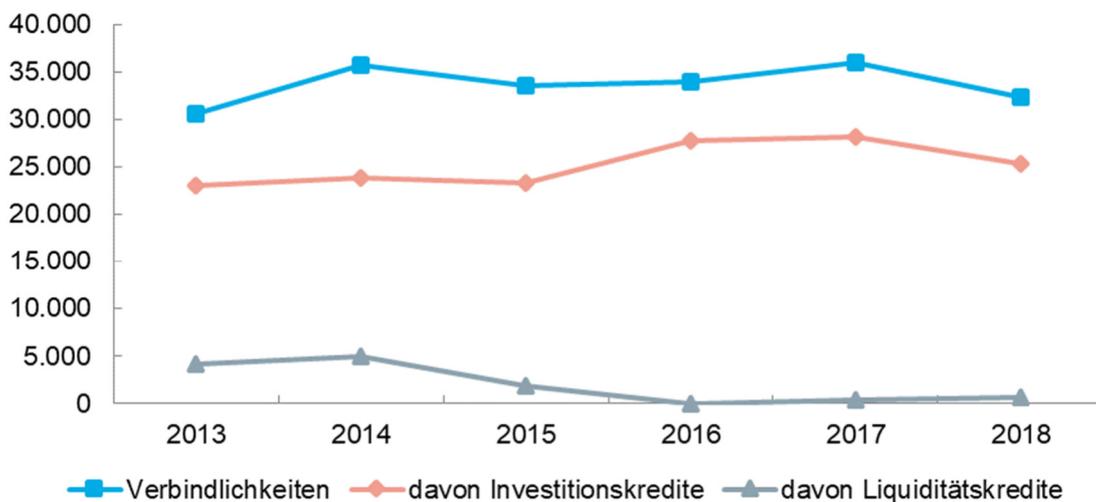
Auch bei den Gesamtschulden gehört Lennestadt in 2016 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Schulden, obwohl die Schulden von 2013 bis 2016 um 4,5 Mio. Euro gestiegen sind. Dies unterteilt sich wie folgt: Verbindlichkeiten + 2,1 Mio. Euro, Rückstellungen 1,7 Mio. Euro und Sonderposten für den Gebührenaussgleich + 0,75 Mio. Euro. Die Entwicklung der Jahre 2013 bis 2016 in den Gesamtabschlüssen folgt der Entwicklung des Kernhaushaltes, wo die Verbindlichkeiten (vornehmlich aufgrund der Investitionskredite) ebenfalls stärker angestiegen sind als die Rückstellungen.

Der wesentliche Teil der Gesamtschulden ist mit 62 Prozent auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen. Neben den Verbindlichkeiten haben die Rückstellungen mit 36 Prozent ebenfalls einen erheblichen Anteil an den Gesamtschulden der Stadt.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Da die **Stadt Lennestadt** über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, stellen wir zunächst die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts dar:

Verbindlichkeiten Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018



Die Verbindlichkeiten der Stadt Lennestadt haben sich im Vergleich der Jahre 2013 und 2018 wie folgt entwickelt: Investitionskredite + 2,3 Mio. Euro, Liquiditätskredite - 3,5 Mio. Euro und sonstige Verbindlichkeiten sowie erhaltene Anzahlungen + 3,6 Mio. Euro. Die Investitionskredite sind primär in 2016 angestiegen. In diesem Jahr wurden 5,8 Mio. Euro Investitionskredite aufgenommen, davon entfielen alleine drei Mio. Euro auf die Unterbringung von Flüchtlingen. In 2018 und 2019 konnte Lennestadt erfreulicherweise wieder Investitionskredite abbauen. Positiv ist auch, dass in den Jahren 2013 bis 2015 die Liquiditätskredite vollständig abgebaut wurden. In 2016 und 2017 sind in geringem Umfang (+ 0,6 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018) neue Liquiditätskredite entstanden. Diese stammen jedoch aus dem Programm Gute Schule. Den Liquiditätskrediten stehen somit Forderungen gegenüber. Die erhaltenen Anzahlungen haben sich in 2014 deutlich erhöht, da erhaltene und noch nicht verwendete Zuwendungen fälschlicherweise unter den Sonderposten bilanziert waren. In 2014 wurde dann eine Umgliederung von rund 1,3 Mio. Euro durchgeführt.

Verbindlichkeiten Lennestadt je Einwohner in Euro 2018

Kennzahl	Lenne- stadt	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Me- dian)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro	1.264	284	1.238	2.103	2.758	5.708	40
Investitionskredite je Einwohner	990	6,65	515	918	1.186	2.193	40
Liquiditätskredite je Einwohner	25,64	0,00	19,28	537	1.430	4.008	40

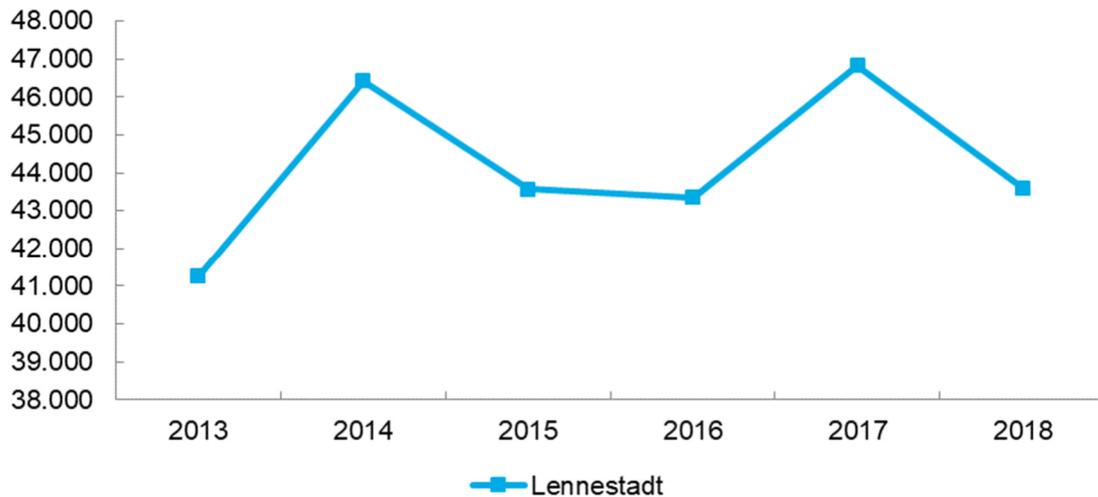
Die Verbindlichkeiten sind im Kernhaushalt insgesamt unauffällig. Die Investitionskredite je Einwohner sind für sich betrachtet überdurchschnittlich. Dies korrespondiert mit einem überdurchschnittlichen Anlagevermögen je Einwohner:

Anlagevermögen Lennestadt je Einwohner 2018

Kennzahl	Lenne- stadt	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	An- zahl Werte
Anlagevermögen je Einwohner	7.448	4.897	6.060	7.349	8.094	16.032	40
Sachanlagevermögen je Einwohner	6.461	2.598	5.624	6.222	7.291	9.965	40
Finanzanlagen je Einwohner	986	10,44	534	1.035	1.362	6.040	40

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2016 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Lennestadt verwendet. Für die Jahre 2017 und 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018



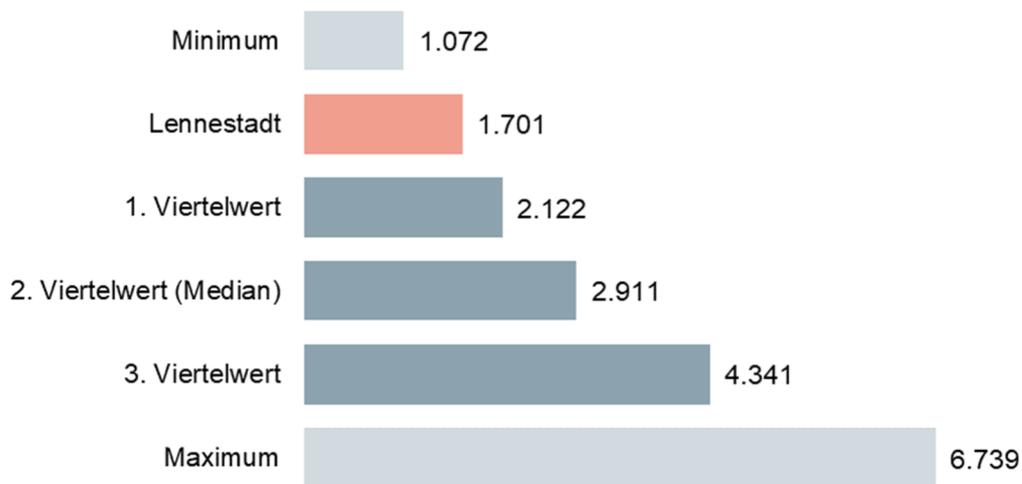
Insgesamt belaufen sich die Gesamtverbindlichkeiten 2016 auf 43,3 Mio. Euro. Den größten Anteil bilden mit 83 Prozent die Kredite für Investitionen.

Gesamtverbindlichkeiten Lennestadt je Einwohner in Euro 2016

Kennzahl	Lenne- stadt	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Me- dian)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro	1.662	890	1.864	2.968	4.367	5.840	20
nachrichtlich: Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)	1.306	312	1.116	2.075	2.965	5.702	43
Investitionskredite (Gesamtabschluss) je Einwohner	1.384	383	1.285	1.514	1.873	3.389	20
nachrichtlich: Investitionskredite je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)	1.064	0,00	592	939	1.239	2.177	43
Liquiditätskredite (Gesamtabschluss) je Einwohner	0,00	0,00	0,00	646	1.763	3.261	20
nachrichtlich: Liquiditätskredite je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)	0,00	0,00	0,00	775	1.612	4.030	43

Für das Vergleichsjahr 2018 liegt noch kein Gesamtabschluss vor. Daher wurden die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt. Sie belaufen sich auf rund 43,6 Mio. Euro. 73 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten entfallen auf den Kernhaushalt und 27 Prozent auf die Tochterunternehmen des Vollkonsolidierungskreises: Stadtwerke Lennestadt (Eigenbetrieb mit den Betriebszweigen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung), die LLS Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice GmbH & Co. KG sowie die LLS Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice Verwaltungs-GmbH.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



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



Auch bei den Gesamtverbindlichkeiten gehört die Stadt Lennestadt zu den 25 Prozent der Kommunen in unserem Vergleich mit den geringsten Gesamtverbindlichkeiten. Aufgrund der geplanten investiven Maßnahmen werden die Investitionskredite in den nächsten Jahren steigen. Hierzu werden im folgenden Kapitel nähere Angaben gemacht.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Lennestadt in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.804	445	1.158	526	1.888
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.655	-3.473	-10.810	-6.989	-4.125
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-852	-3.028	-9.652	-6.462	-2.236
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	673	1.437	8.854	4.814	1.744
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-179	-1.591	-798	-1.649	-493

Die Stadt Lennestadt plant 2019 bis 2023 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt anteilig zur Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen. Zur Finanzierung von Investitionen plant die Stadt Lennestadt eine Neuverschuldung aus Investitionskrediten von rund 18 Mio. Euro (Investitionskredite zum 31. Dezember 2019 rund 23 Mio. Euro). Somit steigen die Kreditverbindlichkeiten auf 41 Mio. Euro in 2023 an. Dies ist auf ein umfangreiches Investitionsprogramm mit rund 65 Mio. Euro Auszahlungen von 2019 bis 2023 zurückzuführen (zum Vergleich 2014 bis 2018: 36 Mio. Euro Auszahlungen). Die Investitionskredite je Einwohner belaufen sich dann voraussichtlich auf rund 1.608 Euro (zum Vergleich: in 2018 beliefen sich die Investitionskredite noch auf 990 Euro je Einwohner – siehe Vergleich auf Seite 21).

Aus dem Wirtschaftsplan der Stadtwerke geht hervor, dass die Investitionskredite zukünftig steigen werden. Der Stand zum 31. Dezember 2018 beläuft sich auf 9,7 Mio. Euro. Von 2019 bis 2023 wird mit einer Neuverschuldung von 15,6 Mio. Euro gerechnet.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Die Daten über den Zustand des Vermögens sind aus der aktuellen Prüfung Verkehrsflächen entnommen worden (vgl. auch Teilbericht Verkehrsflächen). Basis für die Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens wurden aus der Anlagebuchhaltung hergeleitet.

Anlagenabnutzungsgrade Verkehrsflächen in Prozent 2018

Produkt	durchschnittliche GND	Durchschnittl. RND in Jahren zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
Verkehrsflächen	44	24	45	53.854.396

Produkt	durchschnittliche GND	Durchschnittl. RND in Jahren zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
davon Straßen	45	24	47	51.016.954
davon Wirtschaftswege	30	13	57	2.837.442

In das Verkehrsflächenvermögen hat die **Stadt Lennestadt** in den Jahren 2013 bis 2018 mit einer Investitionsquote von durchschnittlich 82 Prozent unterhalb der Abschreibungen und Abgänge investiert. Dies führte zu einem abschreibungsbedingten Werteverzehr von 3,6 Mio. Euro. Bei Investitionen in den letzten Jahren handelte es sich zudem überwiegend um Neubaumaßnahmen.

Inwieweit die Abnutzung des Straßenvermögens bereits vorangeschritten ist, zeigt der Anlagenabnutzungsgrad. Je höher dieser ist, desto geringer ist die verbleibende bilanzielle Restnutzungsdauer. Die Straßen haben einen niedrigen Anlagenabnutzungsgrad. Bei den Wirtschaftswegen zeichnet sich erster Reinvestitionsbedarf ab.

Eine Straßenzustandserfassung wurde von der Stadt Lennestadt seit der Eröffnungsbilanz nicht mehr durchgeführt. Die bilanziellen Daten korrespondieren somit ebenfalls noch mit der Bewertung aus der Eröffnungsbilanz. Es besteht dadurch das Risiko, dass die ermittelten Anlagenabnutzungsgrade nicht mehr dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen entsprechen. Auf Basis aktueller Inventurergebnisse kann die Stadt feststellen, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Wert des Verkehrsflächenvermögens entspricht und dann gegebenenfalls Bilanzkorrekturen durchführen.

Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO NRW soll bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme zehn Jahre nicht überschreiten. Nach der Eröffnungsbilanz in 2007 hätte somit in Lennestadt eine Zustandsbewertung des Verkehrsflächenvermögens bis einschließlich 31. Dezember 2016 erfolgen müssen.

→ **Feststellung**

Die gesetzliche Frist zur körperlichen Inventur der Straßen wurde durch die Stadt Lennestadt nicht eingehalten.

Weiterführende Informationen zu den Straßen und Wirtschaftswegen, stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

Anlagenabnutzungsgrade Abwasserkanäle Lennestadt in Prozent 2018

Produkt	durchschnittliche GND	Durchschnittl. RND in Jahren zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
Abwasserkanäle	50,4	24,3	64,3	35.510.460

Auch beim Kanalvermögen ist in den Jahren 2013 bis 2018 ein Werteverzehr von 1,1 Mio. Euro zu verzeichnen. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet aus bilanzieller Sicht ebenfalls auf Reinvestitionsbedarf hin. Die Stadt Lennestadt geht jedoch davon aus, dass die tatsächlichen Restnutzungsdauern länger sind und somit stille Reserven vorhanden sind. Die Gesamtnutzungsdauern der Kanäle liegen bei 50 Jahren und sind kurz gewählt. Durch Auflagen des Abwasserbeseitigungskonzeptes werden nach Information des Fachbereiches Stadtwerke und Tiefbau zukünftig umfassende Maßnahmen erforderlich, die auch die bilanzielle Altersstruktur verbessern (vgl. Kapitel künftiger Finanzierungsbedarf).

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Lennestadt in Prozent 2018

Produkt	durchschnittliche GND	Durchschnittl. RND in Jahren zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
Schulen	79	26	67	23.069.582
Rathaus	80	45	44	4.945.022
Schulsporthallen	48	15	69	4.339.692
Asylbewerberunterkünfte/Obdachlosenunterkünfte	56	15	73	3.408.734
Feuerwehrgebäude	62	27	56	3.372.930
Parkhäuser	50	14	73	1.387.770
Hallenbad (Lenne-Therme Meggen)	70	18	74	960.954
Wohnbauten	70	14	80	812.724
Sonstiges*	73	27	64	767.624
Lehrschwimmbecken Grevenbrück	40	30	25	619.588
Bauhof	52	12	76	260.786

*Sonstiges = Museum Grevenbrück, ehemaliges Feuerwehrgerätehaus Milchenbach, ehemalige Grundschule Langenei

Die **Stadt Lennestadt** gehört zu den 25 Prozent der Kommune mit den höchsten Flächen je 1.000 Einwohner bei den Schulen, Wohngebäuden und Feuerwehrgebäuden (vgl. Teilbericht 6 gpa-Kennzahlenset; Gebäudeportfolio). Die Fläche der Stadt Lennestadt als mittlere kreisangehörige Kommune von rund 135 km² sowie die 43 Ortschaften sind im Vergleich als überdurchschnittlich zu bewerten. Die Stadt Lennestadt hat eine dezentrale Stadtstruktur mit gleichberechtigten Nebenzentren ohne ein historisch gewachsenes Stadtzentrum. Diese Rahmenbedingungen wirken sich zum Beispiel bei der Anzahl der Feuerwehrstandorte und den Grundschulen aus.

Bei den ermittelten durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgraden der Gebäude zeichnet sich, außer beim Rathaus und beim Lehrschwimmbecken, aus bilanzieller Sicht bei allen Gebäudegruppen Reinvestitionsbedarf ab. Die Investitionsschwerpunkte lagen in den letzten Jahren, vornehmlich in 2015 und 2016, bei Immobilien für die Unterbringung von Flüchtlingen. Außerdem

wurde der alte Bahnhof in Meggen erworben sowie das neue Feuerwehrgerätehaus in Bilstein gebaut, ein Anbau für die Feuerwehr an der ehem. Grundschule in Langenei wurde fertiggestellt und in die Grundschule Altenhundem wurde umfassend investiert.

Bei den Schulen wurde in den letzten Jahren mit einer durchschnittlichen Investitionsquote von rund elf Prozent sehr zurückhaltend investiert, da die Kapazitäten für die Unterbringung von Flüchtlingen benötigt wurde. Außerdem waren Gründe für die zurückhaltenden Investitionen Unsicherheiten in Bezug die Entwicklung der Schullandschaft (Sekundarschule, OGS Ausbau, Bestand Förderschule) bzw. der Schülerzahlen. Aktuell sind diverse Baumaßnahmen geplant ab 2020, bzw. aktuell in der Durchführung oder in 2019 bereits abgeschlossen: Vollsanierung Block D Gymnasium, Aufgabe Gebäude Grundschule Elspe und Umnutzung zum Archiv, Umbau ehemalige Hauptschule zur Grundschule Elspe, Aufgabe des Gebäudes der Grundschule Halberbracht und Umbau zu Feuerwehrgerätehaus und drei Mietwohnungen, Aufgabe des Gebäudes der Grundschule Langenei und aktuell diverse Vermietungen. Auch für das Gebäude der Förderschule sind investive Mittel veranschlagt. Die Kosten können über zukünftig höhere Mietzahlungen durch den Kreis Olpe refinanziert werden. Daneben wurde und wird noch mit Mitteln aus dem Programm Gute Schule konsumtiv das Gebäude der ehemaligen Realschule Meggen in das Gebäude für die Sekundarschule umfunktioniert. Zukünftig werden noch weitere Maßnahmen erforderlich sein, um dem Alter der Gebäude gerecht zu werden.

Nach Informationen des Bereiches 65 (Hochbau) sind die technischen Nutzungsdauern aufgrund vergangener Maßnahmen länger als die buchhalterischen Nutzungsdauern bei den Schulturnhallen. Eine Verlängerung der buchhalterischen Restnutzungsdauer wurde auskunftsgemäß geprüft und als nicht zulässig erachtet.

Bei drei Feuerwehrgebäuden (Feuerwehrgerätehaus Maumke und Oberelspe sowie der Umbau der Grundschule Halberbracht) sind investive Maßnahmen durchgeführt worden bzw. eingeplant. Darüber hinaus werden aber noch weitere Maßnahmen erforderlich sein, die jetzt noch nicht eingeplant sind.

Zur Haushaltskonsolidierung wurden nach Information der Stadt in den letzten Jahren bereits 17 Wohnbauten veräußert. 14 Objekte sind noch vorhanden. Die Stadt beabsichtigt noch weitere Gebäude zu veräußern, allerdings gestaltet sich eine Veräußerung aufgrund der schlechten Lage als schwierig. Die zurückhaltenden Investitionen sind somit nachvollziehbar.

Bei dem Museum Grevenbrück sowie dem Bauhof sind ebenfalls umfangreiche Investitionen im Haushaltsplan berücksichtigt.

Die Stadt Lennestadt hat also den Reinvestitionsbedarf erkannt und begonnen diesem entgegen zu wirken.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Lennestadt hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Die Jahresabschlüsse werden ebenfalls nicht regelmäßig in der gesetzlichen Frist auf- und festgestellt.

→ Feststellung

Dem Haupt- und Finanzausschuss wird einmal jährlich über die finanzielle Situation der Stadt berichtet und unterjährig bei besonderen Anlässen. Außerdem wird regelmäßig über die Entwicklungen der Steuereinnahmen und der Liquidität berichtet.

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

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

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

Üblicherweise erfolgt der Beschluss des Rats der **Stadt Lennestadt** über den Haushalt in der Dezembersitzung. In 2019 und 2020 erfolgte die Anzeige der Haushaltssatzung nicht fristgerecht im Januar des nächsten Jahres. Die Stadt stellt die Entwürfe der Jahresabschlüsse in der Regel neun bis zwölf Monate zu spät auf. Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses erfolgt dann ebenfalls nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist bis zum Jahresende.

Die Stadt Lennestadt hat bisher die Gesamtabchlüsse bis 2016 aufgestellt. Alle Gesamtabchlüsse wurden nicht fristgerecht aufgestellt und bestätigt. Hierdurch liegen ihr nicht alle Informationen vor, die der Gesamtabschluss liefert. Die Stadt hat das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse (Fassung vor dem 25. Juni 2015) in Anspruch genommen. Demnach bestand die Möglichkeit der Anzeige des Gesamtabchlusses 2015 die Gesamtabchlüsse des Haushaltsjahres 2014 und der drei Vorjahre in einer lediglich vom Bürgermeister bestätigten Entwurfsfassung beizufügen. Die Stadt Lennestadt hat von dieser Vereinfachungsmöglichkeit für die Gesamtabchlüsse 2012, 2013 und 2014 Gebrauch gemacht. Der Gesamtabschluss 2015 wurde am 06. Juni 2017 durch den Rat bestätigt und der Gesamtabchluss 2016 (keine Anwendung der Beschleunigungsmöglichkeit) am 23. März 2019. Bis zum 31. Dezember 2021 hat die Stadt noch die Möglichkeit, die Gesamtabchlüsse im vereinfachten Verfahren nach dem Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse (Fassung ab dem 26. Juni 2015) aufzustellen. Die Abschlüsse für die Jahre 2012 bis 2017 können demnach der Anzeige des Gesamtabchlusses 2018 an die Aufsichtsbehörde

beigefügt werden. Die Stadt plant diese Vereinfachung für den Gesamtabschluss 2017 zu nutzen. Die Stadt ist auskunftsgemäß nach dem 2. NKFVG nicht verpflichtet nach dem 31. Dezember 2018 weiterhin einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Einmal jährlich nach der Sommerpause wird dem Haupt- und Finanzausschuss über die unterjährige Entwicklung der Erträge und Aufwendungen berichtet. Dabei wird auch auf sich abzeichnende wesentliche Veränderungen im Vergleich zur Planung bei einzelnen Haushaltspositionen pro Produkt berichtet. Darüber hinaus wird auch der Stand der investiven Ein- und Auszahlungen, der aktuelle Liquiditätsstand sowie der Bedarf an Investitionskrediten analysiert. Der Bericht wird in Zusammenarbeit mit den budgetverantwortlichen Bereichen erstellt.

Ergänzend erfolgen mündlich unter dem Top „Informationen des Bürgermeisters“ unterjährige Informationen an den Haupt- und Finanzausschuss zum Stand wesentlicher Finanzdaten (Entwicklungen der Steuereinnahmen und der Liquidität). In dieser Form erfolgen auch weitere Informationen zu außergewöhnlichen Finanzvorfällen (wie zum Beispiel überplanmäßige Auszahlungen) oder besonderen Situationen (wie zum Beispiel die Flüchtlingskrise). Unterjährig werden außerdem bei drohenden Mittelüberschreitungen von den Fachbereichen ein Deckungsvorschlag eingeholt. Aufgrund der vorsichtigen Haushaltsplanung ergab sich nach Angaben der Stadt bis jetzt kein Bedarf darüber hinaus über eine Verschlechterung z.B. des geplanten Jahresergebnisses zu berichten. Eine systematische unterjährige Analyse wie sich der Haushalt zum Jahresende entwickeln wird erfolgt, bis auf Bericht nach der Sommerpause, nicht. Regelungen durch das endgültige Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen sind ggf. zu beachten.⁹

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte unterjährig in angemessenen Abständen analysieren, wie sich der Haushalt zum Jahresende entwickeln wird. Nur so können zeitnah über den Gesamthaushalt adäquate Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

Auf Initiative des IT-Dienstleisters wurde bei den Kunden eine Abfrage gestartet, welche Bedarfe die Kommunen bezüglich eines Finanzcontrollings haben. Die Stadt Lennestadt hat folgende Bedarfe angemeldet:

- Auswertung für Zeitvergleiche
- Aggregation und Filterung nach versch. Dimensionen (Produkte, Konten, Zeitachsen)
- Auswertung von Planabweichungen
- Erstellung individueller Berichte
- Verteilung von Berichten
- Erstellung von Diagrammen

⁹ im Gesetzesentwurf § 2 Abs. 2 soll im Haushaltsjahr 2020 die Kämmerin oder der Kämmerer dem für den Beschluss zuständigen Organ jeweils zum Ende eines Vierteljahres, erstmals zum 30. Juni 2020, über die finanzielle Lage berichten.

Weitere Bedarfe werden sich evtl. in den zukünftig stattfinden Facharbeitskreisen noch ergeben. Sobald die Auswertemöglichkeiten verbessert werden, plant die Stadt Lennestadt auch ihr Finanzcontrolling verwaltungsintern zu intensivieren.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt benötigt die künftig geplanten Gewerbesteuererträge sowie Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich, um positive Jahresergebnisse erzielen zu können. Die Abhängigkeit von konjunkturassoziierten Positionen steigt im Planungszeitraum.

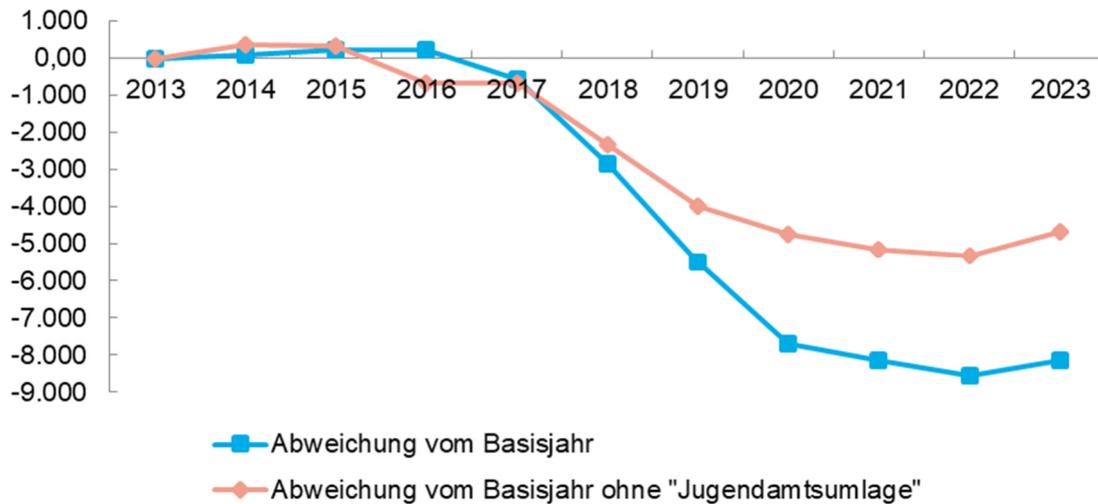
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der Solidarumlage nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte. Als Sondereffekt haben die Ablösung eines Zinssicherungsgeschäftes in 2017 mit 0,5 Mio. Euro in 2017 bereinigt.

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 2013 in der **Stadt Lennestadt** entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2023



Werte 2013 bis 2018: IST, ab 2019: PLAN

Die bereinigten Jahresergebnisse verlaufen von 2013 bis 2015 konstant. Die Stadt Lennestadt hat unter dem Druck der geringeren Gewerbesteuererträge zurückhaltend gewirtschaftet. Außerdem wurde versucht, den Haushalt durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu stabilisieren.

In 2016 führen vor allem geringere Finanzerträge und höhere Instandhaltungsrückstellungen (hier im Wesentlichen die Instandhaltungsrückstellung mit 0,5 Mio. Euro für das Trogbauwerk) zu einer Verschlechterung (rote Linie). Da in 2016 die Pauschale aus dem Flüchtlingsaufnahmegesetz angehoben wurde können die bereinigten Ergebnisse inklusive der Sozialleistungen (blaue Linie) konstant gehalten werden. In 2017 verschlechtern sich die bereinigten Ergebnisse inklusive der Sozialleistungen (blaue Linie). Grund hierfür sind höhere Sozialleistungen + 0,5 Mio. Euro und eine höhere Jugendamtsumlage + 0,3 Mio. Euro. In 2018 sind im Wesentlichen höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen + 0,9 Mio. Euro (davon + 0,6 Mio. Euro Pensions- und Beihilferückstellungen), höhere Instandhaltungsrückstellungen + 0,6 Mio. Euro) sowie höhere Abschreibungen + 0,3 Mio. Euro (Festwerte) verantwortlich.

In den Jahren 2019 und 2020 ist ein deutliches Auseinanderdriften der beiden Linien erkennbar. Für die blaue Linie ist in 2019 die Jugendamtsumlage der wesentliche Grund und in 2020 ebenfalls die Jugendamtsumlage und ein steigendes Defizit im Produktbereich Soziale Leistungen. Die Jugendamtsumlage steigt, aufgrund des fortschreitenden Ausbaus der Kindergartenplätze und den Auswirkungen der Reform des Kinderbildungsgesetzes. Zudem steigen die Fallzahlen der sozialpädagogischen Familienhilfe, die Unterbringung in Mutter-Kind-Einrichtungen sowie die Heimerziehung Minderjähriger. Ab 2020 steigt zudem das Defizit im Produktbereich Soziale Leistungen. Hauptursache ist hier das Produkt 272 (Leistungen für ausländische Flüchtlinge, einschl. Unterbringung und Integration).

Aber auch die rote Linie verschlechtert sich ab 2019. Dies ist in den einzelnen Jahren auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Primäre Einflussfaktoren sind: höhere Personal- und

Versorgungsaufwendungen, höhere Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie Abschreibungen. Der leichte Anstieg in 2023 ist u.a. auf die noch nicht feststehenden Baumaßnahmen bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zurückzuführen (vgl. Kapitel Planung).

Fazit der Betrachtung der bereinigten Ergebnisse: mit steigenden Gewerbesteuerträgen wurden z.B. auch wieder mehr Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt bzw. Rückstellungen gebildet. Aber auch höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen führen zu sinkenden bereinigten Ergebnisse (rote Linie). Die Belastungen aus der Jugendamtsumlage und den Sozialen Leistungen steigen ab 2019 stärker. Die negativen Plan-Ergebnisse der Stadt Lennestadt ab 2020 spiegeln sich in der Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse wider. Die Stadt benötigt die Gewerbesteuererträge sowie Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich, um positive Jahresergebnisse erzielen zu können. Ansonsten sind erneut eigene Konsolidierungsbemühungen gefragt, um ausgeglichene Jahresergebnisse zu erzielen (vgl. auch Kapitel strukturelles Ergebnis).

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Lennestadt** hat die Hebesätze der Grundsteuern A und B und der Gewerbesteuer wie folgt erhöht:

- Grundsteuer A: in 2015 von 220 auf 240 Prozentpunkte
- Grundsteuer B: in 2015 von 440 auf 458 Prozentpunkte
- Gewerbesteuer: in 2015 von 423 auf 440 Prozentpunkte

Weitere Erhöhungen der Realsteuerhebesätze sind in Lennestadt mit Stand der Haushaltssatzung 2020 nicht geplant.

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

Hebesätze 2019 I im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Lennestadt	Kreis Olpe	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze
Grundsteuer A	240	236	322	297	223
Grundsteuer B	458	432	630	548	443
Gewerbesteuer	440	416	471	414	418

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Lennestadt überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Lennestadt noch nicht beschlossen.

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

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

Nach Information der **Stadt Lennestadt** erfolgt für jede Ermächtigungsübertragung eine sorgfältige Prüfung und Entscheidung. Grundlage sind die zum jeweiligen Jahresende in der Finanzsoftware erfassten Bestellungen bzw. Vormerkungen. Die Bereiche bzw. Fachbereiche beantragen für ihre Produkte bei Bedarf die Übertragung nicht benötigter Haushaltsermächtigungen des Vorjahres mit entsprechender Begründung beim Bereich Finanzen/Steuern bis zum 01.04. des Folgejahres. Lennestadt hat bisher aber noch keine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Der Erlass einer Dienstanweisung über die Ermächtigungsübertragungen führt zu einer einheitlicheren Abwicklung der Ermächtigungsübertragungen und bietet die notwendige Sicherheit und die Kontrolle des Verwaltungshandelns. Es sollten Regelungen hinsichtlich der Bedarfsprüfung, der Höhe und der Dauer der Befristung sowie der Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Ermächtigungsübertragungen getroffen werden. In der Regel werden gesonderte Regelungen für Ermächtigungsübertragungen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr in einer Dienstanweisung regeln.

Ordentliche Aufwendungen Lennestadt 2014 bis 2018

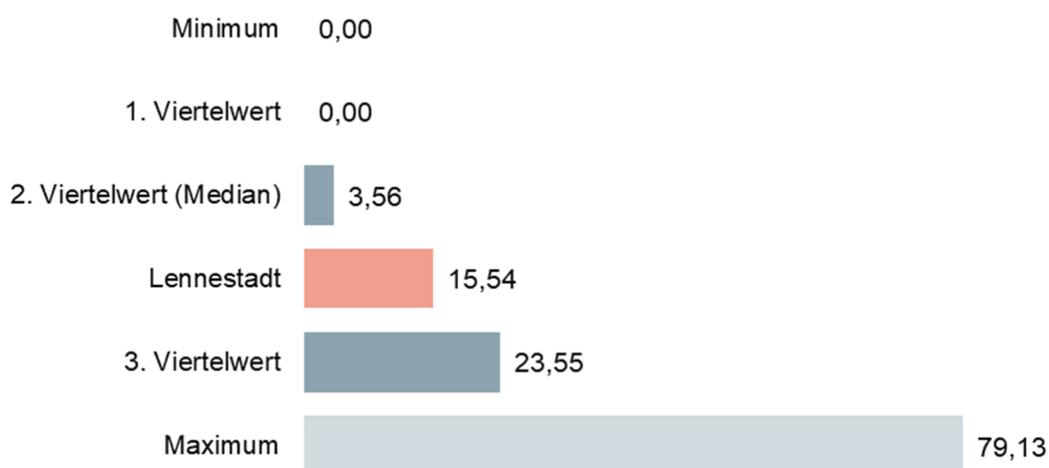
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	49.413	48.481	51.747	53.775	55.262
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	285	230	123	791	399
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,58	0,47	0,24	1,47	0,72
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	49.698	48.711	51.870	54.566	55.661
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,57	0,47	0,24	1,45	0,72
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	47.932	49.367	51.813	52.446	55.092
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,45	101	99,89	96,12	98,98

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner Lennestadt in Euro 2014 bis 2018

2014	2015	2016	2017	2018
10,99	8,91	4,73	30,7	15,54

Die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner schwanken in den einzelnen Jahren. In allen Jahren sie jedoch überdurchschnittlich. Der höchste Wert in 2017 gehört zu den 25 Prozent der Werte mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen je Einwohner. Grund hierfür war ein Einzelsachverhalt: Ablösung eines Zinssicherungsgeschäftes.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich 2018 sind 39 Werte eingeflossen. Davon haben 16 weitere Vergleichskommunen in 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Investive Auszahlungen Lennestadt 2014 bis 2018

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	8.827	7.109	11.275	8.956	9.176
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.324	2.209	1.782	2.699	2.185
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	15,00	31,07	15,80	30,13	23,81
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	10.151	9.318	13.057	11.655	11.361
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	13,04	23,71	13,65	23,15	19,23
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.111	7.331	10.083	6.256	6.710

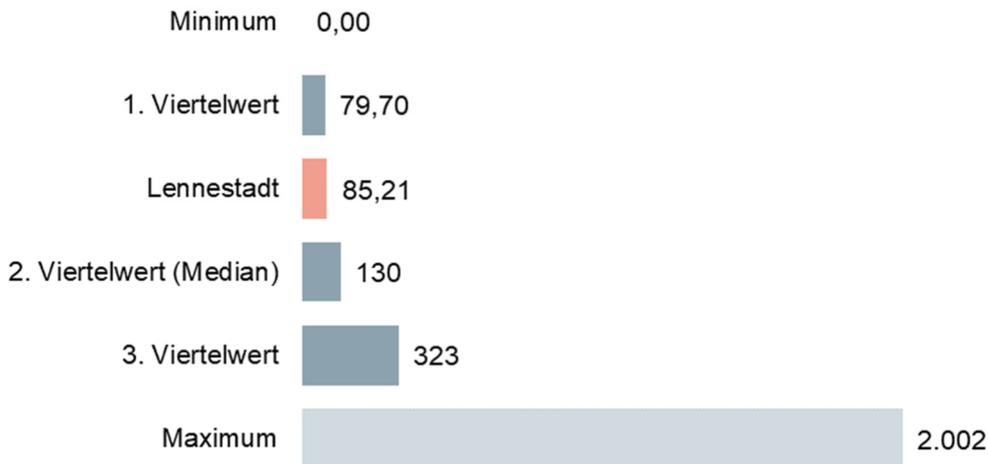
Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	60,20	78,67	77,22	53,67	59,06

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner Lennestadt in Euro 2014 bis 2018

2014	2015	2016	2017	2018
51,11	85,62	68,34	105	85,21

Die investiven Ermächtigungen sind absolut gesehen naturgemäß höher als die konsumtiven Ermächtigungen. In den Jahren 2014 bis 2018 sind die investiven Ermächtigungen jedoch im Vergleich zu den anderen Kommunen in Lennestadt immer unterdurchschnittlich. Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2018 mit 40 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

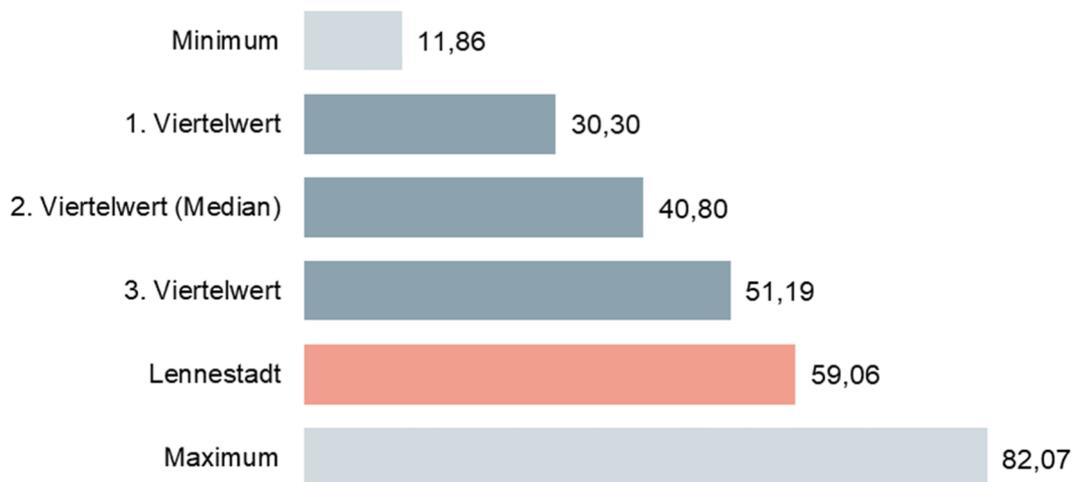
Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Fünf der 40 Vergleichskommunen haben keine Ermächtigungen übertragen.

In welchem Verhältnis der fortgeschriebene Ansatz zum Ist-Ergebnis steht zeigt der Grad der Inanspruchnahme. Ein niedriger Grad der Inanspruchnahme kann ein Hinweis dafür sein, dass der Plan-Ansatz sowie die Ermächtigungsübertragungen nicht angemessen im Haushaltsjahr umgesetzt werden konnten. In den Jahren 2014, 2015, 2016 und 2018 gehört Lennestadt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Grad der Inanspruchnahme, wenngleich natürlich ein höherer Grad der Inanspruchnahme erstrebenswert ist. Der 2017er Vergleichswert für Lennestadt liegt über dem Median, aber noch unter dem 3. Viertelwert. Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2018 mit 40 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



In Lennestadt zeigen sich folgende Gründe für eine vergleichsweise höheren Grad der Inanspruchnahme:

- die investiven Baumaßnahmen waren überwiegend an Fördermittel geknüpft und unterliegen daher einem Termindruck
- im Bereich Hochbau wurde uns geschildert, dass keine ausreichenden personellen Kapazitäten bei der Stadt selber vorhanden waren, um Maßnahmen durchzuführen. Aus diesem Grund wurden Aufträge verstärkt fremdvergeben. Die operative Bauleitung ist in diesen Fällen an Dritte vergeben, die die termingerechte Fertigstellung vertraglich sicherstellen müssen.

Grundsätzlich dürfen nach § 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. Die Kämmerei gibt im Rahmen der Mittelanmeldung explizit den Hinweis, dass die Maßnahmen Veranschlagungs- und Durchführungsreife besitzen müssen. Nach eigenen Einschätzungen gelingt dies im Bereich Hochbau für die Ermittlung der Gesamtkosten und die fristgereichte Durchführung. Im Bereich Tiefbau liegen auskunftsgemäß die Gesamtkosten zwar vor, aber die Fristen werden dann nicht eingehalten. Die Berechnung der Folgekosten erfolgt in beiden Bereichen noch nicht stringent.

→ Empfehlung

Die Ermittlung der Folgekosten könnte optimiert werden, um auch die langfristigen Folgen von Investitionen ausreichend im Blick zu behalten. Regelungen zu § 13 Abs. 1 KomHVO NRW sollten ergänzend getroffen werden.

1.5 Fördermittelmanagement

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

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

1.5.1.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Lennestadt nutzt verschiedene Quellen in den jeweiligen Fachbereichen zur Fördermittelrecherche. Nach Angaben der Stadt könnte eine Intensivierung der Fördermittelrecherche und besserer Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen die Akquise verbessern.

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

Die **Stadt Lennestadt** verfügt bisher nicht über festgelegte Vorgaben bei der Rekrutierung von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Die Fördermittelbeantragung obliegt grundsätzlich den jeweiligen Fachbereichen. Im Rahmen der Mittelanmeldung werden die Bereiche darauf hingewiesen, dass vorwiegend Maßnahmen angemeldet werden, die durch höchstmögliche Refinanzierungsquoten finanziell umsetzbar sind. Der Bereich 60 (Bauverwaltung und Abfallbeseitigung) innerhalb des Fachbereiches III (Stadtentwicklung und Bauen) stellt jedoch auch für andere Fachbereiche Fördermittelanträge. Zum Beispiel werden für den Bereich 66 (Tiefbau) innerhalb des Fachbereiches IV alle Anträge nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz, Anträge für Hochwasserschutzmaßnahmen und größere ÖPNV-Fördermaßnahmen beantragt. Kleinere ÖPNV-Fördermaßnahmen werden wiederum durch den Bereich 61 beantragt. Ähnlich verhält es sich bei Fördermittelanträgen für Dorferneuerungsmaßnahmen. Diese werden teilweise vom Bereich 60 für den Bereich 61 (Planung) innerhalb des Fachbereiches III beantragt und teilweise im Bereich 61 selber. Lediglich bei Anträgen im Zusammenhang mit Schulen ist alleine der Fachbereich II selbst zuständig. Als Grund für die unterschiedliche Beteiligung des Bereiches 60 bei der Beantragung von Fördermitteln, nennt die Stadt Lennestadt keine ausreichenden Personalkapazitäten im Bereich 60.

Der Großteil der Fördermittelbeantragungen fällt in der Bauverwaltung und dem Bereich Schulen und Sport an. Zur Fördermittelrecherche nutzt die Bauverwaltung (Bereich 60 im Fachbereich III) die Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes und bei besonderen Projekten führt sie eine Internetsuche durch. Bei regelmäßig wiederkehrenden Programmen (z.B. Städtebauförderung, Dorferneuerung) wird die Homepage und ggf. das persönliche Beratungsangebot des Fördermittelgebers genutzt. Bei European Energy Award (eea) berät ein eea-Berater über

neue Fördermöglichkeiten. Der Bereich Schulen und Sport nutzt ebenfalls verschiedene Recherchemöglichkeiten. Nach eigener Einschätzung fehlt der Lennestadt ein umfangreicher Überblick über die möglichen Fördertöpfe und ein Gesamtüberblick über zukünftige Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren, um einen ausreichenden Gesamtüberblick zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Prüfung von möglichen Fördermöglichkeiten sollte standardisierter Bestandteil des Planungsprozesses jeder Maßnahme sein.

1.5.1.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Lennestadt nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.

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.

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in der **Stadt Lennestadt** nicht. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den jeweiligen Bereichen überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel den Bereichen. In der Bauverwaltung und im Bereich Schulen und Sport werden durch die Fachbereichsleitung und die Bereichsleitung die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen gemeinsam überwacht. Eine verbindliche Regelung hierzu gibt es jedoch nicht. Bisher fehlt der Stadt eine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller laufenden Förderprojekte und Fördermittelanträge zentral pflegt. Die Stadt Lennestadt musste zuletzt in 2009 beim Förderprojekt Umbau Bahnhof Altenhundem Mittel zurückzahlen. Grund hierfür war ein Verstoß gegen die Vergabegrundsätze. Nach Auskunft der Stadt sind die Fachbereiche auf die Einhaltung der Vergabegrundsätze dadurch sensibilisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte eine Dienstanweisung oder Richtlinie zur Förderbewirtschaftung erlassen. Solche Regelungen schaffen auch bei Personalwechsel dauerhafte Verbindlichkeit. Hier sollte dann z.B. auch festgehalten werden, dass die Vergabeordnung zwingend einzuhalten/zu prüfen ist (vgl. Teilbericht Vergabewesen).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde

die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.

→ **Empfehlung**

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

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssituation

	Feststellung	Seite
Haushaltsstatus		
F1	Die Haushalte der Jahre 2019 und 2020 sind durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen. Die Stadt Lennestadt ist aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen.	42
Ist-Ergebnisse		
F2	Die Stadt Lennestadt befand sich seit der NKF Einführung in 2007 bis 2015 in einer defizitären Haushaltssituation. In 2016 konnte aufgrund sehr guter Gewerbesteuererträge erstmals wieder ein Jahresüberschuss erzielt werden.	43
Plan-Ergebnisse		
F3	Die Stadt Lennestadt plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2023 mit negativen Ergebnissen. Das vorläufige Ergebnis 2019 beläuft sich auf rund + zwei Mio. Euro (geplant -1,9 Mio. Euro). Die geplanten Fehlbeträge der Jahre 2020 bis 2023 belaufen sich auf -8,6 Mio. Euro. Diese können fast vollständig aus der Ausgleichsrücklage gedeckt werden.	48
F4	Die Planung der Stadt Lennestadt ist nachvollziehbar und ausgewogen. Für das Ende der mittelfristigen Planung ergibt sich jedoch ein zusätzliches Risiko bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Die Umsatzsteueranteile werden darüber hinaus für die Jahre 2021 bis 2023 voraussichtlich geringer ausfallen. Dies ist durch einen aktualisierten Orientierungsdatenerlass im Januar 2020, nachdem der Haushalt 2020 aufgestellt wurde, bekanntgegeben worden.	48
Eigenkapital		
F5	Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Lennestadt ist überdurchschnittlich. Die Ausgleichsrücklage Ende 2019 mit rund 8,4 Mio. Euro bietet eine gute Pufferfunktion.	51
Schulden und Vermögen		
F6	Die Schulden und Verbindlichkeiten der Stadt Lennestadt sind insgesamt sowohl im Kernhaushalt als auch im Konzern unterdurchschnittlich. Die Investitionskredite sollen jedoch im Planungszeitraum um rund 80 Prozent im Kernhaushalt ansteigen. Die Kredite stehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit Investitionsmaßnahmen bei den Gebäuden und den Straßen. Bei den Stadtwerken steigen die Investitionskredite um rund 60 Prozent.	53
F7	Reinvestitionsbedarf erkennt die gpaNRW insbesondere bei den Gebäuden. Bei den Kanälen ergibt sich Investitionsbedarf aufgrund des Abwasserbeseitigungskonzeptes.	53

	Feststellung	Seite
F8	Die gesetzliche Frist zur körperlichen Inventur der Straßen wurde durch die Stadt Lennestadt nicht eingehalten.	60

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Lennestadt hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht ein. Die Jahresabschlüsse werden ebenfalls nicht regelmäßig in der gesetzlichen Frist auf-/ und festgestellt.	63			
F2	Dem Haupt- und Finanzausschuss wird einmal jährlich über die finanzielle Situation der Stadt berichtet und unterjährig bei besonderen Anlässen. Außerdem wird regelmäßig über die Entwicklungen der Steuereinnahmen und der Liquidität berichtet.	63	E2	Die Stadt Lennestadt sollte unterjährig in angemessenen Abständen analysieren, wie sich der Haushalt zum Jahresende entwickeln wird. Nur so können zeitnah über den Gesamthaushalt adäquate Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden.	64
F3	Die Stadt benötigt die künftig geplanten Gewerbesteuererträge sowie Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich, um positive Jahresergebnisse erzielen zu können. Die Abhängigkeit von konjunkturassoziierten Positionen steigt im Planungszeitraum.	65			
F4	Die Stadt Lennestadt überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungsübertragungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Lennestadt noch nicht beschlossen.	68	E4.1	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr in einer Dienstanweisung regeln.	68
			E4.2	Die Ermittlung der Folgekosten könnte optimiert werden, um auch die langfristigen Folgen von Investitionen ausreichend im Blick zu behalten. Regelungen zu § 13 Abs. 1 KomHVO NRW sollten ergänzend getroffen werden.	71
Fördermittelmanagement					
F5	Die Stadt Lennestadt nutzt verschiedene Quellen in den jeweiligen Fachbereichen zur Fördermittelrecherche. Nach Angaben der Stadt könnte eine Intensivierung der Fördermittelrecherche und besserer Gesamtüberblick über förderfähige Maßnahmen die Akquise verbessern.	72	E5.1	Die Stadt Lennestadt sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren, um einen ausreichenden Gesamtüberblick zu erzielen.	73

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die Prüfung von möglichen Fördermöglichkeiten sollte standardisierter Bestandteil des Planungsprozesses jeder Maßnahme sein.	73
F6	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Lennestadt nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	73	E6.1	Die Stadt Lennestadt sollte eine Dienstanweisung oder Richtlinie zur Förderbewirtschaftung erlassen. Solche Regelungen schaffen auch bei Personalwechsel dauerhafte Verbindlichkeit. Hier sollte dann z.B. auch festgehalten werden, dass die Vergabeordnung zwingend einzuhalten/zu prüfen ist (vgl. Teilbericht Vergabewesen).	73
			E6.2	Die Stadt Lennestadt sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte und Fördermittelanträge einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen, einen personenunabhängigen Wissensstand, ein einheitliches städtisches Vorgehen und einen besseren Überblick der Eigenanteile zu den Förderprojekten gewährleisten.	73
			E6.3	Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	74

Tabelle 3: NKF-Kennzahlen NRW in Prozent 2018

Kennzahl	Lennestadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	106	91,93	98,57	101	103	114	40
Eigenkapitalquote 1	36,13	-29,11	9,83	22,52	38,65	65,26	40
Eigenkapitalquote 2	70,95	-11,32	36,33	53,36	69,67	80,11	40
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	40,87	0,04	27,45	32,91	39,17	59,83	40

Kennzahl	Lennestadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	9,80	3,29	5,83	6,82	8,22	14,23	40
Drittfinanzierungsquote	52,06	35,67	47,97	53,39	61,85	82,82	39
Investitionsquote	67,83	36,15	74,84	100	147	305	40
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	95,78	32,50	73,11	87,94	93,46	120	39
Liquidität 2. Grades	121	9,38	28,37	49,32	113	610	39
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	8,40	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,13	1,26	4,80	8,66	14,43	24,72	39
Zinslastquote	1,15	0,06	0,74	1,34	1,71	2,78	40
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	73,79	28,35	50,17	56,77	61,48	73,79	39
Zuwendungsquote	10,09	5,87	13,73	17,16	24,04	38,68	40
Personalintensität	16,19	8,22	18,72	21,48	22,62	26,72	40
Sach- und Dienstleistungsintensität	19,67	7,16	13,49	15,96	17,57	26,28	40
Transferaufwandsquote	46,50	39,37	43,56	46,92	48,85	74,37	40

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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Lennestadt in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	16.099	16.906	19.046	21.750	23.625	19.485
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	9.915	10.603	10.886	11.424	12.212	11.008
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.375	1.591	1.632	2.032	2.616	1.849
Ausgleichsleistungen	1.030	1.050	1.069	1.123	1.157	1.086
Schlüsselzuweisungen	1.064	0	401	44	318	366
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	771	639	560	1.058	1.096	825
Summe der Erträge	30.253	30.789	33.595	37.431	41.023	34.618
Steuerbeteiligungen	2.897	2.578	3.105	3.373	3.648	3.120
Allgemeine Kreisumlagen	11.079	12.037	11.777	12.522	12.942	12.072
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	146	0	0	0	*
Summe der Aufwendungen	13.977	14.761	14.882	15.895	16.591	15.192
Saldo	16.276	16.028	18.712	21.536	24.432	19.426

* Die Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigen wir. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Aufwendungen außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

Tabelle 5: Eigenkapital Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	71.865	69.680	67.777	68.192	70.610	73.445
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	71.865	69.680	67.777	68.192	70.610	73.445

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sonderposten für Zuwendungen	52.717	52.064	54.163	55.081	55.597	56.113
Sonderposten für Beiträge	16.268	15.869	15.677	15.132	15.124	14.686
Eigenkapital 2	140.850	137.613	137.617	138.406	141.331	144.245
Bilanzsumme	195.863	196.651	196.156	198.580	203.331	203.297

Tabelle 6: Schulden Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	23.055	23.899	23.341	27.729	28.202	25.392
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.189	4.968	1.829	0	329	657
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	102	98	29	29	29	18
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.176	1.921	2.409	2.012	2.567	1.366
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	174	130	90	50	342	465
Sonstige Verbindlichkeiten	533	2.465	3.060	2.316	2.309	2.731
Erhaltene Anzahlungen	348	2.322	2.768	1.916	2.243	1.771
Verbindlichkeiten	30.577	35.803	33.526	34.052	36.020	32.402
Rückstellungen	21.858	21.790	23.576	24.660	24.734	25.595
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	385	623	634	679	457	287
Schulden	52.820	58.216	57.736	59.392	61.211	58.284

Tabelle 7: Gesamtschulden Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2016

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	41.257	46.415	43.572	43.343	k. A.	k. A.
Rückstellungen	23.837	23.715	25.003	25.526	k. A.	k. A.
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	385	623	634	1.139	k. A.	k. A.
Gesamtschulden	65.479	70.753	69.209	70.008	k. A.	k. A.

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2016

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	32.223	33.414	32.272	36.078	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	4.189	4.968	1.829	0	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	102	98	29	29	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.549	2.991	3.520	2.926	k. A.	k. A.
Sonstige Verbindlichkeiten	845	2.623	3.154	2.395	k. A.	k. A.
Erhaltene Anzahlungen	348	2.322	2.768	1.916	k. A.	k. A.
Gesamtverbindlichkeiten	41.257	46.415	43.572	43.343	k. A.	k. A.

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Lennestadt in Tausend Euro 2017 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	36.020	32.401
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	167	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	750	750
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	93	125
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0
Grunddaten Beteiligungen		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	11.642	12.077
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	46.819	43.604

* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen Stadtwerke Lennestadt, die LLS Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice GmbH & Co. KG sowie die LLS Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice Verwaltungs-GmbH

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Lennestadt in Tausend Euro 2013 bis 2023*

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-3.086	-1.785	-1.899	789	2.248	3.418	-1.189	-1.881	-1.993	-3.047	-1.628
Gewerbesteuern	16.569	16.099	16.906	19.046	21.750	23.625	21.500	22.000	22.500	23.000	23.500

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9.594	9.915	10.603	10.886	11.424	12.212	12.750	13.000	13.400	14.100	14.800
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.339	1.375	1.591	1.632	2.032	2.616	2.650	2.850	2.800	2.700	2.750
Ausgleichsleistungen	1.040	1.030	1.050	1.069	1.123	1.157	1.170	1.205	1.230	1.260	1.290
Schlüsselzuweisungen	0	1.064	0	401	44	318	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	845	771	639	560	1.058	1.096	1.452	1.341	1.500	0	0
Summe der Erträge	29.388	30.253	30.789	33.595	37.431	41.023	39.522	40.396	41.430	41.060	42.340
Steuerbeteiligungen	2.605	2.897	2.578	3.105	3.373	3.648	3.127	1.750	1.790	1.830	1.869
Allgemeine Kreisumlage	11.709	11.079	12.037	11.777	12.522	12.942	13.933	14.681	15.315	15.565	15.795
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	146	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	14.313	13.977	14.761	14.882	15.895	16.591	17.060	16.431	17.105	17.395	17.664
Saldo der Bereinigungen	15.074	16.276	16.028	18.712	21.536	24.432	22.462	23.965	24.325	23.665	24.676
Saldo der Sondereffekte					-550						
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.161	-18.062	-17.927	-17.924	-18.737	-21.014	-23.651	-25.846	-26.318	-26.713	-26.304
Abweichung vom Basisjahr	0	99	234	237	-577	-2.853	-5.490	-7.685	-8.157	-8.552	-8.143

*es können sich Rundungsdifferenzen ergeben

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne Jugendamtsumlage und ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro 2013 bis 2023*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-18.161	-18.062	-17.927	-17.924	-18.737	-21.014	-23.651	-25.846	-26.318	-26.713	-26.304
Jugendamtsumlage	4.997	5.100	5.085	4.832	5.115	5.711	6.637	7.463	7.680	7.930	8.180

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage	-13.164	-12.962	-12.842	-13.092	-13.622	-15.302	-17.014	-18.383	-18.638	-18.783	-18.124
Teilergebnis Soziale Leistungen	-966	-1.147	-1.024	-298	-799	-853	-819	-1.416	-1.248	-1.246	-1.248
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-312	-297	-276	-248	-277	-244	-318	-340	-340	-340	-340
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Jugendamtsumlage und "Sozialleistungen"	-11.886	-11.518	-11.542	-12.545	-12.546	-14.205	-15.877	-16.627	-17.050	-17.197	-16.536
Abweichung zum Basisjahr ohne Jugendamtsumlage und "Sozialleistungen"	0	367	344	-659	-661	-2.320	-3.991	-4.742	-5.164	-5.311	-4.650

*es können sich Rundungsdifferenzen ergeben

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lennestadt 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 gpaNRW stuft die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der **Stadt Lennestadt** aus den folgenden Gründen als niedrig ein:

- Die Stadt Lennestadt weist eine einfach gehaltene Beteiligungsstruktur auf. Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt neun Unternehmen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf lediglich fünf Beteiligungen übt die Stadt einen maßgeblichen Einfluss aus.
- Von Bedeutung ist für die Stadt lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt. In der Gesamtbetrachtung aller Beteiligungen ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt insgesamt als niedrig einzustufen.
- Die Beteiligungen der Stadt Lennestadt haben insgesamt niedrige finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Auch bei dieser Betrachtung ist vorrangig der Eigenbetrieb Stadtwerke zu nennen, die restlichen Beteiligungen der Stadt nehmen eine eher untergeordnete Rolle ein. Durchschnittlich liegt die jährliche Ergebnisbelastung aus allen Beteiligungen in den Jahren 2016 bis 2018 bei rund 1,0 Mio. Euro, die sich insbesondere aus den geleisteten Umlagen an die Zweckverbände ergeben.

Bei der Datenerhebung und –vorhaltung sieht die gpaNRW die niedrigen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt ergeben, als erfüllt an. Alle relevanten Daten der städtischen Beteiligungen werden zentral teilweise in Papierform oder in digitaler Form vorgehalten. Eine zeitnahe Aktualisierung ist dabei sichergestellt. Um einen schnelleren Zugriff und eine zügige Weiterverarbeitung gewährleisten zu können, sollten Überlegungen dahingehend angestellt werden, die unternehmensrelevanten Daten künftig in digitaler Form vorzuhalten.

Beim Berichtswesen erfüllt die Stadt überwiegend die Anforderungen. Um den kommunalen Entscheidungsträgern zeitnah einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt zu geben, sollte der Beteiligungsbericht künftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden. Die Berichterstattung für den Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt sollte quartalsmäßig erfolgen und um die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen ergänzt werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenerhebung – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

→ **Feststellung**

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

→ Feststellung

Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt neun Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. An fünf Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf drei davon übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig.

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

Die **Stadt Lennestadt** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt lediglich an neun Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei acht Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden und lediglich eine Beteiligung mittelbar auf der zweiten Ebene. Die Beteiligungen werden in fünf Rechtsformen gehalten. Dabei kommt die Rechtsform Zweckverband am häufigsten mit vier Beteiligungen vor.

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

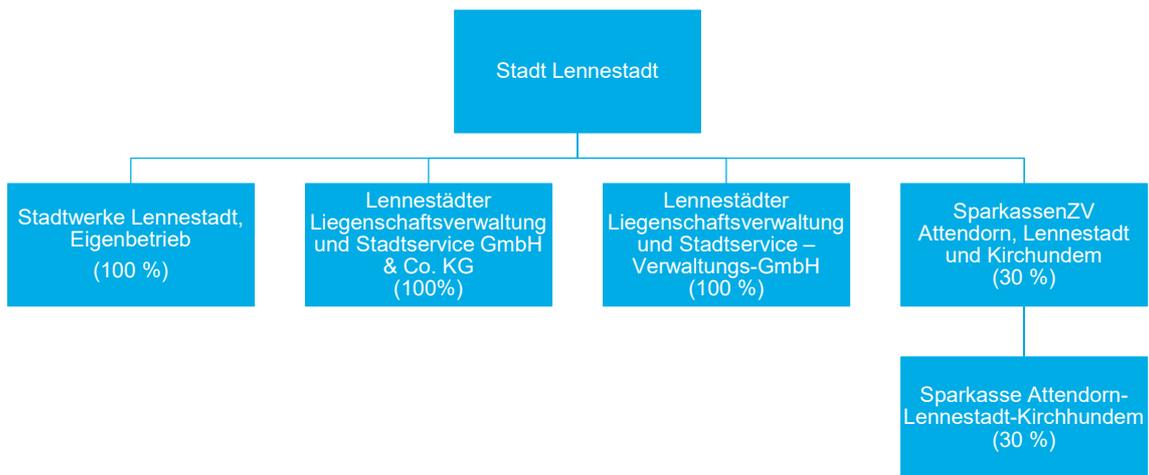
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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

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



Insgesamt betrachtet ist festzustellen, dass sowohl die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben kann, gering ist. Zudem ist die Beteiligungsstruktur, bezogen auf die Beteiligungen, auf die die Stadt maßgeblichen Einfluss hat, sehr einfach und flach gehalten.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

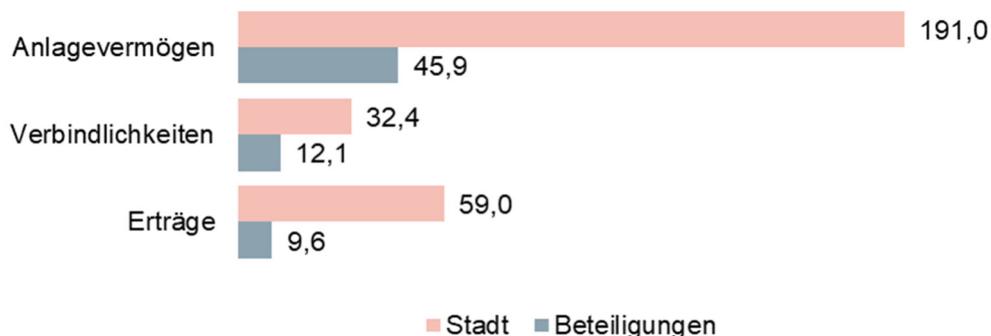
→ Feststellung

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Lennestadt ist für die Stadt als niedrig einzustufen. Lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt ist dabei von besonderer Bedeutung.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuererfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Lennestadt** wird nachfolgend dargestellt. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassen-Zweckverband der Städte Attendorn, Lennestadt und Kirchhundem sowie die gleichnamige Sparkasse außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Der Wert des Anlagevermögens der Beteiligungen beträgt rund ein Viertel des Wertes des städtischen Anlagevermögens. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um das Kanalvermögen des Eigenbetriebes Stadtwerke Lennestadt (39,6 Mio. Euro).

Bei den Verbindlichkeiten zeigt sich ein vergleichbares Bild. Im Vergleich zu den Verbindlichkeiten der Stadt werden rund 37 Prozent in den Beteiligungen vorgehalten. Diese sind ebenfalls fast ausschließlich auf den Eigenbetrieb Stadtwerke zurückzuführen (10,5 Mio. Euro bzw. 87 Prozent der Verbindlichkeiten in den Beteiligungen). Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Kreditverbindlichkeiten des Eigenbetriebes.

Die Erträge der Beteiligungen betragen rund 16 Prozent im Vergleich zu den Erträgen der Stadt. Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um die Gebührenerträge der Stadtwerke für den Trink- und Abwasserbereich.

Eine reine Gegenüberstellung der oben genannten Daten käme zu dem Ergebnis, dass die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt als mittel bis niedrig einzustufen ist. Allerdings muss dabei berücksichtigt, dass lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt von wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt ist. Der Eigenbetrieb ist fast vollständig durch Gebühren finanziert, zudem gilt das Kostendeckungsprinzip. Aufgrund der Rechtsform bestehen seitens der Stadt hohe Einflussmöglichkeiten auf die Führung der Geschäfte der Stadtwerke (vgl. § 6 EigVO NRW, Rechtliche Stellung des Bürgermeisters) sowie diverse gesetzlich vorgeschriebenen Unterrichtsrechte des Kämmerers (vgl. § 7 EigVO NRW). Daher sind die mit dem Eigenbetrieb verbundenen Risiken im Hinblick auf die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten der Stadt als gering einzustufen.

In der Konsequenz ist damit die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt insgesamt niedrig.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Lennestadt wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 zwar mit 965.000 Euro belastet, die sich insbesondere aus den Umlagen an die Zweckverbände ergeben. Insgesamt betrachtet ist dabei jedoch lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt von Bedeutung. In den Jahren 2016 und 2017

zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen der Stadt haben jährlich insgesamt niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Den Sparkassen-Zweckverband der Städte Attendorn, Lennestadt und Kirchhundem sowie die gleichnamige Sparkasse beziehen wir ebenfalls in diese Betrachtung ein.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	465	430	474
Steuererträge	22	23	33
Konzessionsabgaben	0	0	0
Gewinnausschüttungen und Dividenden	503	686	748
Sonstige Erträge	0	0	0
Gesamtsumme	990	1.139	1.255

Insgesamt generiert die Stadt rund zwei Prozent ihrer ordentlichen Erträge¹⁰ von insgesamt 59,0 Mio. Euro aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Dieser Anteil ist als gering einzustufen.

Ein erheblicher Anteil dieser Erträge entfällt auf die Erträge aus Leistungsbeziehungen, die im Wesentlichen den Stadtwerken Lennestadt stammen. Hierbei handelt es sich um die Erstattung von Verwaltungskosten sowie um Kostenerstattungen von erbrachten Dienstleistungen des städtischen Bauhofes. Darüber hinaus erhält die Stadt Lennestadt in den Jahren 2016 bis 2018

¹⁰ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

regelmäßig Gewinnausschüttungen, die ebenfalls fast vollständig auf den Eigenbetrieb zurückzuführen sind (2018 Anteil Gewinnausschüttung an Gesamtausschüttung rund 99 Prozent).

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	1.078	1.132	1.120
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	962	1.032	1.074
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	26	26	26
Gesamtsumme	2.066	2.190	2.220

Insgesamt generiert die Stadt rund vier Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen von insgesamt 55,0 Mio. Euro aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen spürbaren Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Der höchste Anteil entfällt dabei auf die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen, die nahezu vollständig auf die Stadtwerke Lennestadt zurückzuführen sind. Diese ergeben sich unter anderem aus den Gebühren für die Abwasserbeseitigung der städtischen Grundstücke und Straßen sowie aus Kostenerstattungen für erbrachte Dienstleistungen (Personal) des Eigenbetriebes.

Bei den Umlagen handelt es sich um die Umlagen der Zweckverbände Kommunale Datenzentrale Westfalen-Süd und Abfallwirtschaft im Kreis Olpe.

Im gesamten Betrachtungszeitraum 2016 bis 2018 wird der Haushalt der Stadt durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen mit durchschnittlich rund einer Mio. Euro jährlich belastet.

Auch bei Betrachtung der Beziehungen der Beteiligungen zum kommunalen Haushalt wird sehr deutlich, dass lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt für die Stadt von Bedeutung ist. Die anderen Mehrbeteiligungen (Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice GmbH & Co. KG und LLS Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice – Verwaltungs-GmbH) nehmen in diesem Zusammenhang eher eine untergeordnete Rolle ein.

In der Gesamteinschätzung ist daher festzustellen, dass die unmittelbaren Auswirkungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen auf den kommunalen Haushalt niedrig sind.

2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen, Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungs-

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

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ **Feststellung**

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

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

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

Die **Stadt Lennestadt** verwaltet die Daten zu ihren Beteiligungen zentral im Bereich Finanzen. Sie hält dort neben den Unternehmensverträgen und Satzungen auch die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne aller Beteiligungen mit Ausnahme der Sparkassen vor. Eine digitale Datenvorhaltung bei der Stadt findet nur in den Fällen statt, wenn die Beteiligungen selbst die Daten digital vorhalten.

→ **Empfehlung**

Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Lennestadt Überlegungen dahingehend anstellen, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.

Die persönlichen Daten der Gremienvertreter werden im Bereich Organisation zentral vorgehalten und aktualisiert, sodass auf Nachfrage ein Zugriff auf die aktuellsten Daten möglich ist.

Die Fortschreibung der Unternehmens- und Finanzdaten ist bei der Stadt Lennestadt unter anderem dadurch sichergestellt, dass die Mitarbeiter der Kernverwaltung eng verzahnt in die Bearbeitung der Beteiligungen eingebunden sind. Aufgrund der Tatsache, dass die Buchführung der Mehrheitsbeteiligungen von Mitarbeitern des Fachbereiches Finanzen vorgenommen werden, ist sowohl der Informationsfluss sowie die Fortschreibung der Daten gewährleistet.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements und die enge Verzahnung mit der Kernverwaltung die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Gleichzeitig bietet dies eine Basis dafür, die Beteiligungen unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt zu steuern.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen der Stadt Lennestadt entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.

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

Die **Stadt Lennestadt** hat bis zum Jahr 2018 den Beteiligungsbericht als Anlage zum Gesamtabschluss vom Rat beschließen lassen. Die Beschlussfassung des Beteiligungsberichtes 2015 erfolgte im Juli 2017, der Beteiligungsbericht 2016 wurde im April 2019 beschlossen. Die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 werden derzeit noch erarbeitet. Ab 2019 wird die Stadt von der Möglichkeit Gebrauch machen gemäß des Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements auf die Gesamtabschlussaufstellung zu verzichten. Zukünftig wird die Stadt über den Beteiligungsbericht ihrer Berichtspflicht nachkommen.

→ **Empfehlung**

Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte der Beteiligungsbericht zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt werden.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Stadt Lennestadt weitere unterjährige Berichte.

Halbjährig erfolgt eine Berichterstattung über den Eigenbetrieb Stadtwerke im Betriebsausschuss. Die Berichte beinhalten Informationen zur Entwicklung und aktuelle Stände von Baumaßnahmen sowie deren Finanzierung. Zudem wird über den laufenden Geschäftsbetrieb berichtet. Die Berichte werden von Mitarbeitern erstellt, die sowohl für die Stadtwerke als auch die Stadt tätig sind. Gemäß § 20 EigVO NRW sollten die Zwischenberichte quartalsweise erfolgen und Auskünfte über Entwicklung der Erträge und Aufwendungen geben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte die Berichte des Eigenbetriebes Stadtwerke um die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen ergänzen. Zudem sollte die Berichterstattung quartalsmäßig stattfinden.

Die Aufsichtsratsmitglieder der Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice GmbH & Co. KG und LLS Lennestädter Liegenschaftsverwaltung und Stadtservice – Verwaltungs-GmbH werden turnusmäßig in zwei Sitzungen pro Jahr über die wirtschaftliche Entwicklung und die laufenden Geschäfte informiert. Weiterhin werden Informationen zu den Jahresabschlüssen und Wirtschaftsplänen der Gesellschaften gegeben. Auch hier werden die Berichte von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erstellt, die sowohl für die Stadt als auch für die genannten Gesellschaften tätig sind.

Aufgrund der überschaubaren Beteiligungsstruktur und der niedrigen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen erscheinen diese Maßnahmen für die Beteiligungssteuerung der Stadt Lennestadt als ausreichend. Lediglich die Berichte für den Eigenbetrieb sollten ergänzt werden und quartalsmäßig den Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellt werden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsportfolio				
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW insgesamt niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	86		
F2	Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt neun Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. An fünf Beteiligungen ist die Stadt maßgeblich beteiligt, auf drei davon übt sie beherrschenden Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit niedrig.	87		
F3	Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Lennestadt ist für die Stadt als niedrig einzustufen. Lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt ist dabei von besonderer Bedeutung.	88		
F4	Der Haushalt der Stadt Lennestadt wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 zwar mit 965.000 Euro belastet, die sich insbesondere aus den Umlagen an die Zweckverbände ergeben. Insgesamt betrachtet ist dabei jedoch lediglich der Eigenbetrieb Stadtwerke Lennestadt von Bedeutung. In den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen der Stadt haben jährlich insgesamt niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	89		

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F5	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Lennestadt ergeben.	92	E5	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Lennestadt Überlegungen dahingehend anstellen, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.	92
F6	Das Berichtswesen der Stadt Lennestadt entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio ergeben.	93	E6.1	Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, sollte der Beteiligungsbericht zukünftig spätestens zum Ende des auf den Berichtstichtag folgenden Jahres erstellt werden.	93
			E6.2	Die Stadt Lennestadt sollte die Berichte des Eigenbetriebes Stadtwerke um die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen ergänzen. Zudem sollte die Berichterstattung quartalsmäßig stattfinden.	93

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Lennestadt** im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die Corona-Pandemie wirkt sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung auf die Inanspruchnahmefähigkeit des Betreuungsangebotes OGS aus.

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

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

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die **Stadt Lennestadt** bietet in 2017 und 2018 an zwei von acht Grundschulstandorten ein OGS-Angebot an. Zum Schuljahr 2020/2021 hat die Stadt Lennestadt das Angebot der OGS auf drei weitere Grundschulstandorte ausgeweitet.

Im Bereich der Organisation und Steuerung der OGS ist die Stadt gut aufgestellt. So hat sie im Rahmen der Ausweitung des OGS-Angebotes auf weitere Standorte, eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt. Die Stadt Lennestadt bringt sich aktiv in die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des OGS-Angebotes ein. Hierzu hat sie eine Steuerungsgruppe, bestehend aus Durchführungsträger, Schulträger und Schulleitung eingerichtet, um die praktische Umsetzung und Evaluation des OGS-Angebotes gemeinsam zu steuern.

Verbesserungsmöglichkeiten bieten sich bei der Abbildung des Ressourceneinsatzes für die OGS. Hier sollte die Stadt Lennestadt die Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem gesonderten Produkt oder einer separaten Kostenstelle abbilden.

Das OGS-Angebot nehmen in Lennestadt zurzeit vergleichsweise wenige Schülerinnen und Schüler in Anspruch.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist vergleichsweise hoch. Ursächlich hierfür sind neben weit unterdurchschnittlichen Elternbeiträgen, überdurchschnittliche Transferaufwendungen an die Durchführungsträger der OGS sowie höhere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler.

Der Elternbeitrag für die OGS wird als Pauschalbetrag durch die Stadt Lennestadt selbst, aufgrund einer Elternbeitragssatzung festgesetzt und erhoben. Bei der Beitragserhebung bieten sich noch Möglichkeiten das Elternbeitragsaufkommen, etwa durch eine einkommensabhängige Staffelung der Beitragssätze, zu steigern und damit den Fehlbetrag zu senken.

Die Transferaufwendungen, die die Stadt an die freien Träger leistet sind überdurchschnittlich hoch. Dies zeigt sich an den freiwilligen Mehrleistungen, die Lennestadt über den pflichtigen Eigenanteil hinaus, an die Durchführungsträger zahlt.

Ebenfalls im Fehlbetrag enthalten sind die Gebäudeaufwendungen. Diese wiederum stehen im engen Zusammenhang mit den bereitgestellten Flächen für die OGS-Nutzung. Die Gebäudeaufwendungen je m² OGS-Fläche sind in Lennestadt unauffällig. Dies korrespondiert mit dem insgesamt für die OGS bereit gestellten Flächenanteil.

Bei der Fläche je OGS-Schüler sowie den Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler, erreicht Lennestadt im interkommunalen Vergleich jedoch überdurchschnittlich hohe Werte. Ursächlich hierfür ist die vergleichsweise geringe Teilnahmequote am OGS-Angebot.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹¹ (BGF) der Gebäude.

3.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt

¹¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

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

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.¹²

3.4 Strukturen der OGS

Die Stadt Lennestadt verfügte in den Jahren 2015 bis 2019 über insgesamt acht Grundschulstandorte in Altenhudem, Bilstein, Meggen, Maumke, Grevenbrück, Oedingen, Elspe und Saalhausen. Die Grundschulstandorte Altenhudem und Bilstein bilden den Schulverbund der St. Agatha-Schule. Die Standorte Meggen und Maumke bilden den Schulverbund der Franziskus-Schule und die Standorte Elspe und Oedingen den Schulverbund der Oene-Elspe-Tal-Schule. Angebote des Offenen Ganztags bestanden am Hauptstandort der St. Agatha-Schule in Altenhudem sowie am Hauptstandort der Franziskus-Schule in Meggen.

Mit dem Schuljahr 2020/2021 wird das OGS-Angebot auf den Haupt- und Teilstandort der Oene-Elspe-Tal Schule in Elspe und Oedingen sowie auf den Teilstandort der Franziskus-Schule in Maumke ausgeweitet. Die Ausweitung der OGS auf weitere Schulstandorte resultiert aus einer von der Verwaltung durchgeführten Bedarfsabfrage sowie dem Bestreben von Verwaltung und Politik, das OGS-Angebot dezentral aufzustellen und eine möglichst wohnortnahe Ganztagsbetreuung anzubieten.

Im Schuljahr 2018/2019 haben an den zwei OGS-Standorten von insgesamt 280 Schülern, 84 Schüler das Angebot der Offenen Ganztagsbetreuung genutzt. Das OGS-Angebot umfasst eine Betreuung bis 16.00 Uhr. Eine Betreuung in den Oster-, Sommer- und Herbstferien wird angeboten, aber losgelöst von der OGS. Es handelt sich hierbei um ein Angebot des „HANAH-Service Büro für Familien und Senioren des Lennestädter Bündnis für Familie“, welches dem Bereich Familie, Soziales und Integration der Stadt Lennestadt zugeordnet ist.

Neben der OGS-Betreuung wird an den Grundschulstandorten in Grevenbrück, Elspe, Oedingen und Saalhausen die Betreuung im Rahmen der „Schule von Acht bis Eins“ angeboten.

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

Gegenstand dieser Prüfung ist jedoch ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Lennestadt

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	25.800	26.073	25.755	25.638	24.497	23.619	21.622
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.266	1.328	1.308	1.371	1.345	1.242	1.007
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	949	929	894	884	925	897	756

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2018 zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

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

Die **Stadt Lennestadt** geht in den nächsten Jahren –analog zu den Daten von IT.NRW- von insgesamt rückläufigen Schülerzahlen aus. Lediglich am Standort Maumke, geht sie von steigenden Schülerzahlen aus.

Entwicklung der Grundschülerzahlen an OGS-Standorten in Lennestadt

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Altenhudem	156	155	154	139	134	116
Meggen	129	142	142	118	122	119
Elspe	./.	167	166	155	127	130
Oedingen	./.	86	79	82	82	81
Maumke	./.	72	80	103	105	105
Grundschulen gesamt	285	622	621	597	570	551
davon OGS-Schüler	90	155	160	160	160	160

Bei der Anzahl der OGS-Schüler plant die Stadt Lennestadt derzeit künftig für alle fünf OGS-Standorte insgesamt 160 OGS-Plätze ein.

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

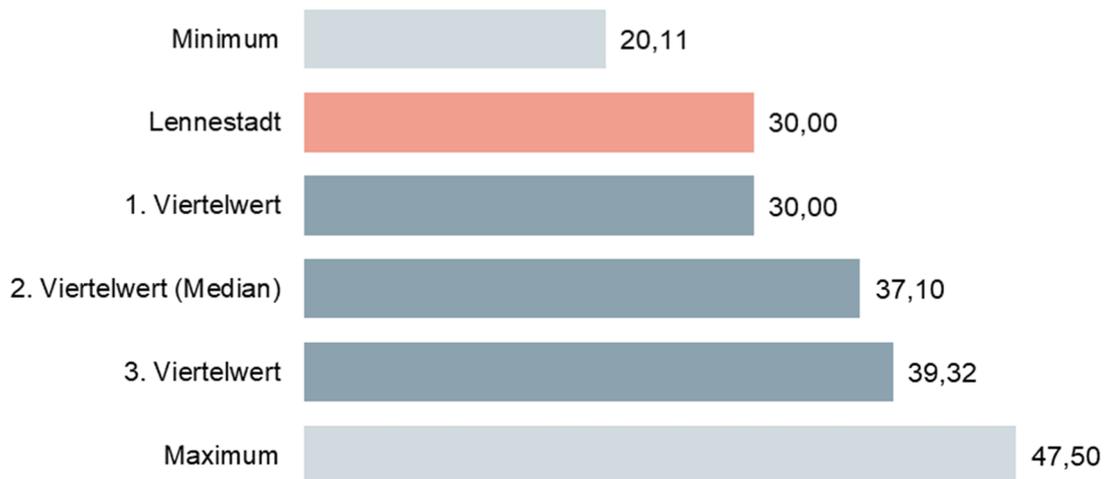
3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

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

→ Feststellung

In der Stadt Lennestadt nehmen weniger Schülerinnen und Schüler das Betreuungsangebot der OGS in Anspruch als in den Vergleichskommunen. Die niedrige Teilnahmequote und damit die Auslastung an der OGS, kann sich auf die Wirtschaftlichkeit des OGS-Angebotes auswirken.

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen.

Die Teilnahmequote ist auch abhängig von den strukturellen Gegebenheiten einer Kommune. In ländlich geprägten Kommunen ermöglichen es die vorhandenen Familienstrukturen häufig noch, dass Kinder nachmittags durch einen Elternteil oder die Großeltern betreut werden. Eine Betreuung innerhalb der Familie wird einer Betreuung im Rahmen des OGS-Angebotes oftmals noch bevorzugt.

Daneben gibt es noch zusätzliche Faktoren, die Auswirkungen auf die OGS-Nutzung haben. Hierzu zählen insbesondere die anderen Betreuungsangebote, die zumindest teilweise in Konkurrenz zum OGS-Angebot stehen. An beiden OGS-Standorten in Altenhundem und Meggen wird neben der OGS eine Betreuung vor Unterrichtsbeginn ab 7:30 Uhr und nach Unterrichtschluss bis 13:15 Uhr angeboten.

Beim direkten Vergleich der Teilnehmerzahlen der sonstigen Betreuung und dem OGS-Angebot, bezogen auf die beiden OGS-Standorte, wird die Konkurrenzsituation deutlich. In 2018 haben in Altenhudem von 162 Schülern 45 das Angebot der OGS genutzt und 66 Schüler das Angebot der sonstigen Betreuung. Die Teilnahmequote an der sonstigen Betreuung liegt damit in Altenhudem bei rund 41 Prozent und somit über der OGS-Teilnahmequote. In Meggen haben von 118 Schülern, 39 das OGS-Angebot in Anspruch genommen und 22 Schüler die sonstige Betreuung. Es ist denkbar, dass ohne dieses Angebot mehr Schüler die OGS nutzen würden.

Teilnahmequote OGS-Angebot und sonstige Betreuung im Vergleich in Lennestadt

2018	St. Agatha-Schule, Hauptstandort Altenhudem	Franziskus-Schule, Hauptstandort Meggen
Zahl der Grundschüler an kommunalen Grundschulen mit OGS- Angebot	162	118
Anzahl OGS-Schüler	45	39
Anteil OGS in Prozent	27,78	33,05
Anzahl Schüler „sonstige Betreuung“	66	22
Anteil „sonstige Betreuung“ in Prozent	40,74	18,64

Auch mit Blick auf die Ausweitung des OGS-Angebotes ab dem Schuljahr 2020/2021 mit dann insgesamt fünf OGS-Standorten, ergibt sich eine ähnlich niedrige Teilnahmequote. Von den insgesamt 622 Schülern liegen 155 Anmeldungen für das Schuljahr 2020/2021 zur Teilnahme an der OGS vor. Dies entspricht einer Teilnahmequote von rund 25 Prozent. Diese ist dann sogar noch geringer als die Quote im interkommunalen Vergleichsjahr 2018.

→ Empfehlung

Die Ausgestaltung des OGS-Angebotes und sonstiger Betreuungsformen sollte Bestandteil langfristiger Planungen der Stadt Lennestadt sein.

3.5 Organisation und Steuerung

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

3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

→ Feststellung

Die Stadt Lennestadt hat die Durchführung der OGS an freie Träger vergeben. Im Zuge der Ausweitung des OGS-Angebotes zum Schuljahr 2020/2021 hat die Stadt eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt. Das bewertet die gpaNRW positiv.

In **Lennestadt** sind die Bearbeitung und strategische Planung für die OGS im Bereich 40 „Schulen und Sport“ angesiedelt, der dem Fachbereich II „Schulen und Soziales“ zugeordnet ist. Die Durchführung der OGS hat die Stadt Lennestadt an freie Träger vergeben.

Die Aufgabe OGS wird in den Jahren 2017 und 2018 an beiden OGS-Standorten durch unterschiedliche Träger wahrgenommen. Am Hauptstandort der St. Agatha-Schule in Altenhudem ist die Durchführung der OGS an das Katholische Jugendwerk Olpe e.V. FÖRDERBAND übertragen worden. Am Hauptstandort der Franziskus-Schule wird die OGS in Trägerschaft der Arbeiterwohlfahrt, Kreisverband Siegen-Wittgenstein/Olpe durchgeführt.

Im Rahmen der Ausweitung des OGS-Angebotes auf die Standorte Elspe, Oedingen und Maumke zum Schuljahr 2020/2021 erfolgte eine beschränkte Ausschreibung für die Durchführung der OGS. Diese führt dazu, dass ab dem Schuljahr 2020/2021 die OGS an fünf Schulstandorten von insgesamt drei unterschiedlichen Trägern durchgeführt wird. Die Vergabe der Durchführung des OGS-Angebotes an freie Träger auf der Grundlage einer zuvor durchgeführten Ausschreibung wird seitens der gpaNRW ausdrücklich befürwortet. Neben der Einhaltung rechtlicher Vorgaben kann die Stadt aufgrund der Ausschreibung die wirtschaftlichen Faktoren der anbietenden Träger auf einer einheitlichen Grundlage vergleichen und bewerten. Zudem verschafft sich die Kommune einen Überblick über die Trägerlandschaft für den Bereich der OGS.

3.5.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Lennestadt bringt sich aktiv in die Ausgestaltung und Umsetzung der OGS-Betreuung ein. Aus Sicht der gpaNRW ist es positiv zu werten, dass Sie das Handeln nicht ausschließlich den Durchführungsträgern überlasst.

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

Mit Einführung der OGS im Jahr 2005 wollte die **Stadt Lennestadt** als familienfreundliche Kommune den gesellschaftspolitischen Änderungen der letzten Jahre Rechnung tragen und berufstätigen sowie alleinerziehenden Eltern Unterstützung geben und eine verlässliche Betreuung ihrer Kinder bieten.

Basis für die von den Trägern an den OGS-Standorten zu erbringenden Leistungen bilden die Kooperationsverträge aus den Jahren 2005 und 2009. In den bisherigen Kooperationsvereinbarungen wurden die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner festgelegt. Wesentlicher Bestandteil ist die Finanzierung. Danach übernimmt die Stadt Lennestadt die Finanzierung der offenen Ganztagschule unter Einbeziehung von Landeszuschüssen und Elternbeiträgen. In den Kooperationsvereinbarungen ist verankert, dass die Durchführungsträger vor Beginn des jeweiligen Schuljahres eine Kostenkalkulation aufstellen müssen. Sofern eine Kostendeckung durch Landesmittel, Schulträgeranteil und Elternbeiträge nicht erreicht werden kann, verpflichtet sich die Stadt Lennestadt zur Deckung der entstandenen Finanzierungslücke. Weitere Ausführungen über die gezahlten Leistungen folgen im Kapitel 3.6.2.3 Transferaufwendungen je OGS-Schülerin bzw. je OGS-Schüler.

In den bisherigen Kooperationsvereinbarungen ist die Einrichtung einer Steuerungsgruppe aus Vertretern der Schule, des Schulträgers und des jeweiligen Durchführungsträgers schriftlich fixiert. Diese tritt mindestens einmal jährlich zusammen um die Konzeptionierung und die praktische Umsetzung der OGS-Betreuung sowie die laufende Evaluation in gemeinsamer Verantwortung durchzuführen. In den ab dem Schuljahr 2020/21 geltenden Kooperationsvereinbarungen ist die Zusammenarbeit in der Steuerungsgruppe nicht ausdrücklich verschriftlicht, aber auch hier als fester Bestandteil einer guten Zusammenarbeit der beteiligten Akteure vorgesehen. Darüber hinaus findet über das Regionale Bildungsnetzwerk des Kreises Olpe ein Austausch zwischen den Schulträgern, den verschiedenen Durchführungsträgern sowie den Schulleitungen auf Kreisebene statt. Dieser dient der Weiterentwicklung der Qualitätsstandards für die Offene Ganztagschule.

Für die einzelnen OGS-Grundschulen sind im Jahr 2019 aktuelle pädagogische Konzepte erarbeitet und von den jeweiligen Schulkonferenzen beschlossen worden. In den Konzepten sind die Rahmenbedingungen und Ziele der OGS festgeschrieben.

3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Derzeit wird der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS nicht transparent dargestellt. Die Erträge und Aufwendungen werden über das Produkt Grundschulen verbucht.

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

Die **Stadt Lennestadt** erfasst die Erträge und Aufwendungen einschließlich der Anteile für OGS in dem Produkt „03.23.230 Grundschulen“. Eine abgegrenzte und transparente Betrachtung der Erträge und Aufwendungen für den Bereich der offenen Ganztagschule ist damit nicht möglich und eine gezielte Steuerung von Aufwendungen und Erträgen erschwert. Zur Ermittlung der Gesamtaufwendungen und Bildung der Finanzkennzahlen OGS wurden daher, die im Produkt Grundschulen dargestellten Gebäudeaufwendungen, auf der Basis des Flächenschlüssels (Anteil OGS-Flächen an Grundschulgebäude gesamt) in die Berechnung einbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte die Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt oder Kostenstelle abbilden. So kann eine gute Steuerungsgrundlage geschaffen werden.

→ **Feststellung**

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Lennestadt bereits Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten für den Bereich der OGS auswertet und für Haushalts- und Steuerungszwecke verwendet.

Die Erhebung, Fortschreibung und Analyse von Kennzahlen stellt ein wichtiges Steuerungsinstrument dar.

Im Bereich Schulen und Sport der Stadt Lennestadt erfolgen Auswertungen zu Finanz-, Bedarfs- und Belegungsdaten. Auf dieser Grundlage werden bereichsintern verwendete Kennzahlen,

z.B. zu OGS-Aufwendungen pro Schüler sowie zum Elternbeitragsaufkommen, gebildet. Diese dienen der Haushaltsplanung und als Grundlage für die Planung des OGS-Angebotes.

→ **Empfehlung**

Ergänzend zu den bisherigen Auswertungen, könnte die Stadt Lennestadt die Kennzahlen aus diesem Bericht verwenden und fortschreiben. Ebenso wäre ein Berichtswesen empfehlenswert. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik noch mehr Transparenz geschaffen werden.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

→ **Feststellung**

Der hohe Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler zeigt, dass die Stadt höhere Ressourcen als die meisten anderen Vergleichskommunen einsetzt. Ursächlich hierfür sind die hohen Transferaufwendungen an die Durchführungsträger der OGS, die höheren Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler sowie die niedrigen Elternbeiträge.

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

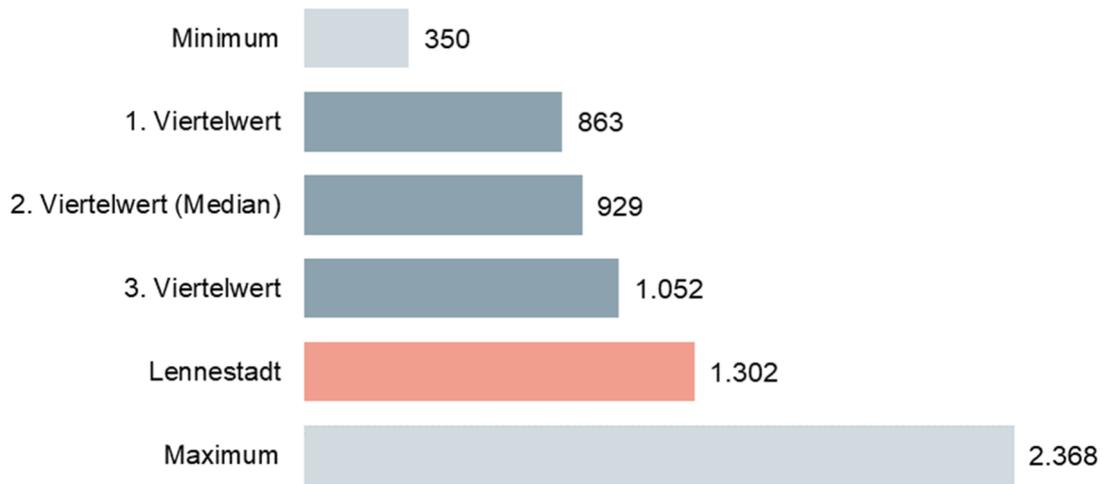
Der Fehlbetrag OGS beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

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

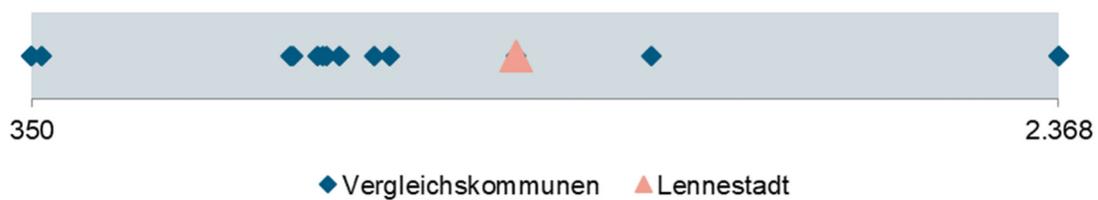
Nicht im Fehlbetrag berücksichtigt werden die Erträge aus privatrechtlichen Leistungsentgelten für die Mittagsverpflegung sowie die Aufwendungen für die Mittagsverpflegung.

Die **Stadt Lennestadt** wendete in 2017 und 2018 rund 261.000 bzw. 243.000 Euro für die Bereitstellung der OGS-Angebote auf. Diesen standen Erträge von rund 131.000 bzw. 134.000 Euro gegenüber. Der Fehlbetrag belief sich auf rund 130.000 Euro in 2017 und rund 109.000 Euro in 2018.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



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



Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler macht deutlich, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS je Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. In Lennestadt sind dies die zuvor genannten 130.000 bzw. 109.000 Euro. Diese werden in das Verhältnis zu den 84 OGS-Schülern gesetzt.

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

Setzt man den Fehlbetrag OGS, in das Verhältnis zu der Altersgruppe der Bevölkerung, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre), wird die Haushaltsbelastung der Kommune für diese Aufgabe deutlich. Im interkommunalen Vergleich liegt der einwohnerbezogene Fehlbetrag deutlich niedriger:

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Lenne-stadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	4,26	4,26	5,73	10,02	13,14	26,25	13

Kennzahlen	Lenne- stadt	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	124	124	143	253	410	740	13

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge

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

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹³ ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

→ Feststellung

Die Elternbeitragsquote sowie die Elternbeiträge je OGS-Schüler in der Stadt Lennestadt sind vergleichsweise niedrig. Ursächlich hierfür sind der vergleichsweise geringe Pauschalbetrag sowie die festgelegte Einkommensfreigrenze der Elternbeitragssatzung.

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

Die Elternbeiträge der **Stadt Lennestadt** basieren auf der Satzung der Stadt Lennestadt über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme an der Ganztagsbetreuung der Offenen Ganztagschulen im Primarbereich vom 07. Juni 2013.

Die Satzung ist am 01. August 2013 in Kraft getreten und sieht folgende Regelungen vor:

- Pauschalbeitrag von 495 Euro pro Schuljahr, wird in 11 Monatsraten zu je 45 Euro erhoben.
- Beitragspflicht setzt erst ab einem Einkommen von über 20.000 Euro pro Jahr ein.

¹³ (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

- Der Beitrag für Geschwisterkinder wird um 25 Prozent ermäßigt.

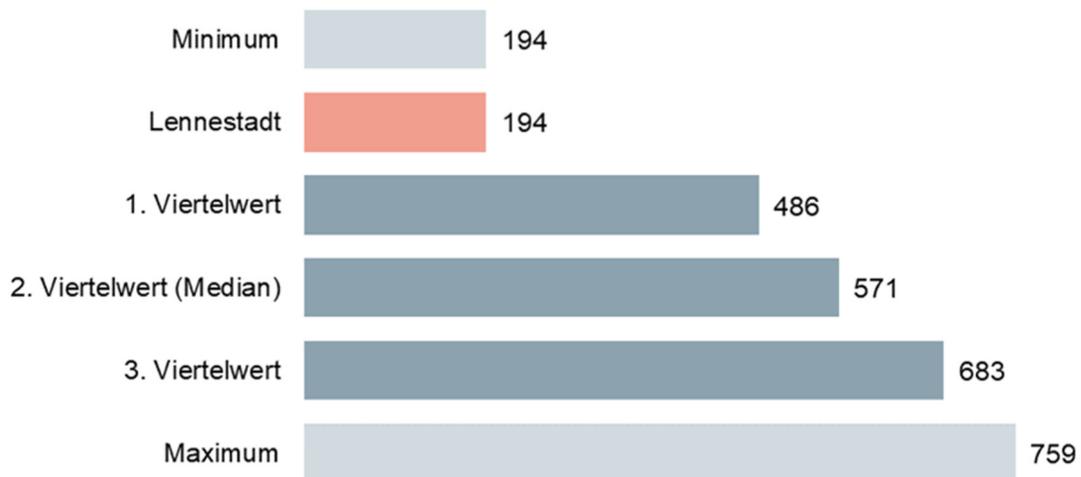
Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Elternbeiträge OGS in Euro	17.944	15.469	12.746	16.335	22.151
Anzahl OGS-Schüler	82	96	84	84	90
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	219	161	152	194	246
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	./.	./.	259.454	241.504	./.
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	1.407	1.053	1.397	1.678	./.
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	./.	./.	4,89	6,72	./.

Bei den Elternbeiträgen hat die Kommune bezogen auf die Finanzierung einen großen Handlungsspielraum. Als mögliche Stellschrauben stehen im Wesentlichen folgende Faktoren zur Verfügung:

- Verzicht auf Beitragsuntergrenze,
- angemessene Anzahl an Staffellungen,
- spürbare Steigerungen je Staffel und
- Ausschöpfung des Höchstbetrags.

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler



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



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

Der Stadt Lennestadt sind noch Möglichkeiten zur Erhöhung des Elternbeitragsaufkommens gegeben. Rund ein Viertel der Kommunen erhöhen ihr Elternbeitragsaufkommen, indem sie den zulässigen Höchstbetrag bereits ab einem Einkommen von 60.000 Euro erheben. Für 2018 liegt der zulässige Höchstbetrag bei 185 Euro, in den folgenden Jahren jeweils drei Prozent höher. Um jährliche Anpassungen der Elternbeitragsatzungen zu vermeiden, haben einige Kommunen bereits jetzt die Höchstsätze der kommenden Jahre in ihren Satzungen festgeschrieben. Die hierdurch zusätzlich erzielten Elternbeiträge sollten in der Kommune verbleiben und somit den Fehlbetrag OGS verringern. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, Eltern mit einem Jahreseinkommen von unter 20.000 Euro in geringem Umfang an der Finanzierung der OGS zu beteiligen und damit das Elternbeitragsaufkommen insgesamt zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung und damit den Fehlbetrag weiter zu senken, sollte die Stadt Lennestadt die Elternbeitragsatzung anpassen. Sie sollte die Beiträge gestaffelt nach Einkommensstufen erhöhen, auf eine Beitragsuntergrenze verzichten sowie den zulässigen Höchstbetrag erheben.

3.6.2.2 Aufwendungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

Diese Kennzahl zeigt, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen je OGS-Schüler der Kommune sind.

→ **Feststellung**

Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je OGS-Schüler in Lennestadt überdurchschnittlich hoch. Ursächlich hierfür sind die vergleichsweise hohen Transferaufwendungen an die freien Träger für die Durchführung der OGS.

Die ordentlichen Aufwendungen des Bereiches OGS setzen sich aus Personalaufwendungen für die Verwaltung OGS, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen (in erster Linie Gebäudeaufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der OGS-Räume), die bilanziellen Abschreibungen, die Transferaufwendungen (Leistungen an den OGS-Träger für die Durchführung der OGS) und sonstige ordentliche Aufwendungen zusammen. Außerdem werden die Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen für Gebäude einbezogen, wenn dort Gebäudeaufwendungen für die OGS abgebildet sind, die nicht in den ordentlichen Aufwendungen enthalten sind.

Wie zuvor bereits erwähnt beliefen sich die Aufwendungen für das OGS-Angebot in der **Stadt Lennestadt** in 2017 und 2018 auf rund 261.000 bzw. 243.000 Euro. Der um rund 20.000 Euro höhere Aufwand in 2017 ist auf Sanierungsarbeiten an den Schulgebäuden zurückzuführen, welche anteilig auch die Aufwendungen der OGS betreffen. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2018 ins Verhältnis zu den 84 betreuten OGS-Schülern gestellt.

Aufwendungen je OGS-Schülerinnen bzw. OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Lenne- stadt	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.895	2.225	2.531	2.809	2.895	4.052	13
Transferaufwendun- gen je OGS-Schüler (alle OGS-Betreuun- gen)	2.323	0,00	1.712	1.938	2.303	2.402	13
davon Gebäudeauf- wendungen je OGS- Schüler in Euro	426	148	255	337	480	1.035	13

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

Die Transferleistungen, Personalaufwendungen Betreuung und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

3.6.2.3 Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. OGS-Schüler

Die Transferleistungen sind die Leistungen, die eine Kommune an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS zahlt. Nicht hierzu zählen Leistungen für sonstige außerschulische Betreuungsmaßnahmen.

Erbringt eine Kommune die OGS-Betreuungsmaßnahmen nicht selbst, muss sie die Leistungen entsprechend der vergaberechtlichen Bestimmungen vergeben.

→ Feststellung

Die Stadt Lennestadt gehört im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit den höchsten Transferleistungen je OGS-Schüler. Dies liegt an den hohen freiwilligen Leistungen an die Durchführungsträger.

Die **Stadt Lennestadt** hat mit Einführung des OGS-Angebotes im Jahr 2005 am Grundschulstandort Meggen einen freien Träger mit der Durchführung der OGS beauftragt. Im Jahr 2009 hat sie die OGS auf den Grundschulstandort Altenhundem erweitert und ebenfalls an einen freien Träger vergeben. Eine Ausschreibung erfolgte damals in beiden Fällen nicht. Wie Eingangs bereits beschrieben, hat die Stadt Lennestadt im Zuge der OGS-Ausweitung auf drei weitere Standorte eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt und auch hier freie Träger mit der Durchführung der OGS betraut.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler werden maßgeblich von den Transferaufwendungen beeinflusst. Hierbei handelt es sich ausschließlich um die Leistungen an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS. Diese beliefen sich in Lennestadt in 2017 auf rund 189.000 Euro und in 2018 auf rund 195.000 Euro. Damit machen die Transferaufwendungen in 2017 rund 72 Prozent der Gesamtaufwendungen aus, in 2018 sogar rund 80 Prozent. Die verbleibenden Aufwendungen entfallen im Wesentlichen auf die Gebäudeaufwendungen.

Im Ergebnis liegen die Transferleistungen je OGS-Schüler in Lennestadt im Jahr 2018 bei 2.323 Euro.

In den nachfolgenden interkommunalen Vergleich sind nur die Kommunen eingeflossen, die die Aufgabe an allen OGS-Standorten auf Dritte übertragen haben.

Transferleistungen je OGS-Schülerin bzw. je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 10 Kommunen eingeflossen.

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Die Stadt erhält für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen Landeszuweisungen. Diese beliefen sich in Lennestadt in 2017 auf 110.976 Euro und in 2018 auf 110.244 Euro. Die Stadt hat einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen¹⁴. Dieser beträgt für das Schuljahr 2017/18 448 Euro und für das Schuljahr 2018/19 461 Euro je OGS-Schüler. In Lennestadt belief sich der pflichtige Eigenanteil in 2017 auf rund 40.000 Euro und in 2018 auf rund 38.000 Euro. Wird das OGS-Angebot durch einen freien Träger erbracht, sind die Landeszuweisungen und Eigenanteile dem Träger zur Verfügung zu stellen.

Die Transferaufwendungen an die Träger beliefen sich in 2017 auf rund 189.000 Euro und in 2018 auf rund 195.000 Euro.

Für die Stadt Lennestadt ergibt sich aufgrund der o. a. Erträge und Aufwendungen für die Jahre 2017 und 2018 folgende Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro:

¹⁴ Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen OGS Lennestadt

Grundzahlen/ Kennzahlen	2017	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	40.040	38.087
Landeszuweisungen in Euro	110.976	110.244
Mindestleistung (gerundet) in Euro	151.000	148.000
Transferleistungen in Euro	188.640	195.140
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	38.000	47.000
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	448	557

Die Stadt Lennestadt erbringt im Ergebnis über die gesetzliche Verpflichtung hinaus Mehrleistungen in größerem Umfang:

Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 12 Kommunen eingeflossen.

3.6.2.4 Gebäudeaufwendungen OGS

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

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

→ **Feststellung**

Der Anteil der OGS-Gesamtfläche gemessen an der Bruttogrundfläche der kommunalen Grundschulgebäude, liegt in Lennestadt insgesamt auf durchschnittlichem Niveau. Dies korrespondiert mit den unauffälligen Gebäudeaufwendungen je m² OGS-Fläche.

→ **Feststellung**

Das Flächenangebot für die OGS-Betreuung stellt sich an den zwei OGS-Standorten unterschiedlich dar. Am Standort in Meggen ist das Flächenangebot sowohl bezogen auf den Anteil der OGS-Gesamtfläche als auch je OGS-Schüler vergleichsweise hoch.

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

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Lenne-stadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	426	148	255	337	480	1.035	13
Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche in Euro	51,50	33,68	45,37	57,35	100	165	13
Fläche je OGS-Schüler in qm	8,27	2,86	4,07	5,06	7,72	9,80	13
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	11,45	6,26	9,34	11,45	16,26	22,91	13

Wie bereits im Kapitel 3.5.3 „Datentransparenz“ beschrieben, werden in **Lennestadt** die Gebäudeaufwendungen dem Produkt Grundschulen zugeordnet. Die Gebäudeaufwendungen für die OGS wurden daher auf der Basis des Flächenschlüssels ermittelt. Insofern kommt den Gebäudeaufwendungen hier besondere Bedeutung zu.

Der Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude ist in der Regel eine statische Kennzahl. Diese Kennzahl verändert sich nur dann, wenn die Kommune die Räume in einer Schule anders aufteilt oder wenn Anbauten vorgenommen werden.

Dagegen ist die Kennzahl „Fläche je OGS-Schüler in m² BGF an kommunalen Grundschulgebäuden“ eine dynamische Kennzahl. Diese errechnet sich, indem die zur Verfügung stehende OGS-Gesamtfläche in Relation zur Anzahl der OGS-Schüler gesetzt wird.

→ Feststellung

Die Fläche je OGS-Schüler in m² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot ist in Lennestadt vergleichsweise hoch. Dies spiegelt sich auch in den erhöhten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler wider. Ursächlich hierfür ist die Verteilung der Gebäudeaufwendungen auf eine geringe OGS-Teilnehmerzahl.

Die Ausgestaltung der OGS ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand werden in den Kommunen einige Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Diese Räume sind in der Schule bereits vorhanden und werden nachmittags schulisch nicht benötigt. Es ist somit wirtschaftlich, diese dann nachmittags auch für die OGS zu nutzen. Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Stadt zusätzlich durch steigende Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen.

Die **Stadt Lennestadt** hat die räumliche Umsetzung des OGS-Angebotes im Gebäudebestand verwirklicht. Sowohl am Grundschulstandort in Altenhudem als auch in Meggen erfolgt eine

Mischnutzung, d.h. die Räumlichkeiten werden für OGS-Zwecke und den regulär schulischen Bedarf genutzt. Insgesamt stellt die Stadt in den Jahren 2017 und 2018 694 m² Bruttogrundfläche für den OGS-Betrieb zur Verfügung.

Die OGS-Flächen verteilen sich auf die beiden OGS-Standorte wie folgt:

OGS-Fläche je Standort 2018

	St. Agatha-Schule, Hauptstandort Altenhudem	Franziskus-Schule, Hauptstandort Meggen
Fläche in m ² BGF	328	367
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	9,20	14,70
OGS-Schüler 2018/2019	45	39
Fläche je OGS-Schüler in qm	7,29	9,41

Verbunden mit der Ausweitung des OGS-Angebotes ab dem Schuljahr 2020/201 auf die Standorte Oedingen, Elspe und Maumke geht auch eine räumliche Veränderung einher. So wird der Grundschulstandort Elspe zum Schuljahr 2020/201 in die Räumlichkeiten des leerstehenden Hauptschulgebäudes in Elspe umziehen. Die damit verbundenen Änderungen der Gebäudeaufwendungen können im Rahmen dieser Prüfung noch nicht abgebildet werden. Sollte es bei der niedrigen Teilnahmequote bleiben, wird sich die Kennzahl Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler voraussichtlich erhöhen.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen der OGS					
F1	In der Stadt Lennestadt nehmen weniger Schülerinnen und Schüler das Betreuungsangebot der OGS in Anspruch als in den Vergleichskommunen. Die niedrige Teilnahmequote und damit die Auslastung an der OGS, kann sich auf die Wirtschaftlichkeit des OGS-Angebotes auswirken.	7	E1	Die Ausgestaltung des OGS-Angebotes und sonstiger Betreuungsformen sollte Bestandteil langfristiger Planungen der Stadt Lennestadt sein.	8
Organisation und Steuerung					
F2	Die Stadt Lennestadt hat die Durchführung der OGS an freie Träger vergeben. Im Zuge der Ausweitung des OGS-Angebotes zum Schuljahr 2020/2021 hat die Stadt eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt. Das bewertet die gpaNRW positiv.	8			
F3	Die Stadt Lennestadt bringt sich aktiv in die Ausgestaltung und Umsetzung der OGS-Betreuung ein. Aus Sicht der gpaNRW ist es positiv zu werten, dass Sie das Handeln nicht ausschließlich den Durchführungsträgern überlässt.	9			
F4	Derzeit wird der Ressourceneinsatz für die Aufgabe OGS nicht transparent dargestellt. Die Erträge und Aufwendungen werden über das Produkt Grundschulen verbucht.	10	E4	Die Stadt Lennestadt sollte die Erträge und Aufwendungen für die OGS in einem separaten Produkt oder Kostenstelle abbilden. So kann eine gute Steuerungsgrundlage geschaffen werden.	10
F5	Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Lennestadt bereits Finanzdaten, Bedarfs- und Belegungsdaten für den Bereich der OGS auswertet und für Haushalts- und Steuerungszwecke verwendet.	10	E5	Ergänzend zu den bisherigen Auswertungen, könnte die Stadt Lennestadt die Kennzahlen aus diesem Bericht verwenden und fortschreiben. Ebenso wäre ein Berichtswesen empfehlenswert. Hierdurch kann für Verwaltung und Politik noch mehr Transparenz geschaffen werden.	11

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F6	Der hohe Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler zeigt, dass die Stadt höhere Ressourcen als die meisten anderen Vergleichskommunen einsetzt. Ursächlich hierfür sind die hohen Transferaufwendungen an die Durchführungsträger der OGS, die höheren Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler sowie die niedrigen Elternbeiträge.	11			
F7	Die Elternbeitragsquote sowie die Elternbeiträge je OGS-Schüler in der Stadt Lennestadt sind vergleichsweise niedrig. Ursächlich hierfür sind der vergleichsweise geringe Pauschalbetrag sowie die festgelegte Einkommensfreigrenze der Elternbeitragsatzung.	13	F7	Um ihren Finanzierungsanteil an der OGS-Betreuung und damit den Fehlbetrag weiter zu senken, sollte die Stadt Lennestadt die Elternbeitragsatzung anpassen. Sie sollte die Beiträge gestaffelt nach Einkommensstufen erhöhen, auf eine Beitragsuntergrenze verzichten sowie den zulässigen Höchstbetrag erheben.	15
F8	Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je OGS-Schüler in Lennestadt überdurchschnittlich hoch. Ursächlich hierfür sind die vergleichsweise hohen Transferaufwendungen an die freien Träger für die Durchführung der OGS.	16			
F9	Die Stadt Lennestadt gehört im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit den höchsten Transferleistungen je OGS-Schüler. Dies liegt an den hohen freiwilligen Leistungen an die Durchführungsträger.	17			
F10	Der Anteil der OGS-Gesamtfläche gemessen an der Bruttogrundfläche der kommunalen Grundschulgebäude, liegt in Lennestadt insgesamt auf durchschnittlichem Niveau. Dies korrespondiert mit den unauffälligen Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche.	19			
F11	Das Flächenangebot für die OGS-Betreuung stellt sich an den zwei OGS-Standorten unterschiedlich dar. Am Standort in Meggen ist das Flächenangebot sowohl bezogen auf den Anteil der OGS-Gesamtfläche als auch je OGS-Schüler vergleichsweise hoch.	19			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F12	Die Fläche je OGS-Schüler in m ² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot ist in Lennestadt vergleichsweise hoch. Dies spiegelt sich auch in den erhöhten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler wider. Ursächlich hierfür ist die Verteilung der Gebäudeaufwendungen auf eine geringe OGS-Teilnehmerzahl.	20			

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	5	5	5	5	5
Anzahl der Grundschulstandorte	8	8	8	8	8
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	2	2	2	2	2
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	6	6	6	6	6
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	2	2	2	2	2

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

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	922	914	907	888	895
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	922	914	907	888	895
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	312	306	279	280	285
davon OGS-Schüler	82	96	84	84	90

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	./.	./.	1.546	1.302	./.
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	219	161	152	194	246
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	./.	./.	3.105	2.895	
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro	./.	./.	./.	./.	./.
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro	1.990	1.819	2.246	2.323	2.588
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	./.	250	448	557	789
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	./.	./.	721	426	./.

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Lennestadt ist in einem sehr großen Umfang digital organisiert. Die Bearbeitung der eingegangenen Anträge und Stellungnahmen erfolgt in der Fachsoftware. Auch Stellungnahmen werden nur in Ausnahmefällen nicht digital eingeholt. Dennoch wird die Baugenehmigung oder die Ablehnung den Bauherren noch in Papierform zugesandt. Die Stadt möchte gerne die elektronische Antragstellung mehr ins Bewusstsein der Bürger bringen und vorantreiben. Dies würde das Baugenehmigungsverfahren weiter optimieren.

Verantwortungsbereiche und Entscheidungskompetenzen sind in Lennestadt schriftlich festgelegt. Das und die Bearbeitung der Anträge in der Fachsoftware mit allen erforderlichen Arbeitsschritten gibt den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen eine hohe Handlungssicherheit.

Die Stadt Lennestadt kann die eingehenden Anträge zum größten Teil fristgerecht bearbeiten, dies belegen auch die Laufzeiten der Bauanträge. Diese sind in Lennestadt kürzer als es die maximale gesetzliche Frist von zwölf Wochen für einfache Genehmigungsvorhaben vorsieht. Die Laufzeiten können im Moment nicht getrennt für einfache und normale Verfahren bestimmt werden.

Im Vergleichsjahr hatte die Stadt Lennestadt ein geringeres Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen als in den meisten anderen Kommunen. Dies liegt unter anderem daran, dass 2019 durch Bauanträge größere Ressourcen in der Bearbeitung gebunden waren, da die Verfahren aufwändig waren. Ob die kurzen Laufzeiten von Anträgen auch ursächlich dafür sind, konnte mit den vorliegenden Daten nicht abschließend beurteilt werden.

Die Bildung und Fortschreibung von Zielen bietet den Städten Steuerungsmöglichkeiten. Die Stadt Lennestadt bildet bislang noch keine Kennzahlen im Bereich der Bauaufsicht.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Lennestadt** hatte laut IT.NRW 25.503 Einwohner zum Stand 01. Januar 2019. Sie gehört zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den wenigsten Einwohnern. IT.NRW geht in einer Prognose davon aus, dass diese Zahl bis 2040 um etwa 16 Prozent sinken wird. Sinkende Einwohnerzahlen könnten sich auf die Anzahl der gestellten Bauanträge

auswirken. Die Stadtfläche Lennestadts ist mit 136 qkm größer als die der meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Lenne- stadt	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	78	31	55	67	78	113	40
Fälle je qkm	1	1	2	3	5	15	40
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	2,44	7,73	10,50	13,31	40,94	25
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	53,54	80,63	82,55	87,85	91,23	25
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	6,03	0,00	3,55	5,69	9,42	25,61	40

Das Fallaufkommen (Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung und Bauanträge) im Vergleich zu den Einwohnern ist in Lennestadt groß. Dreiviertel der anderen mittleren kreisangehörigen Städte haben eine geringere Kennzahl. Im Vorjahr 2018 war dieser Kennzahlenwert für Lennestadt mit 86 noch höher, eine andere Einordnung zu den Vergleichskommunen ergibt sich dadurch nicht.

Das Fallaufkommen in Bezug zur Fläche stellt sich ganz anders dar. Lennestadt ist eine von drei Städten, die die wenigsten Fälle je qkm haben. Etwa 65 Prozent der Fläche Lennestadts sind Waldflächen, auf denen keine Bebauung möglich ist. Weitere 20 Prozent der Fläche unterliegen der landwirtschaftlichen Nutzung, so dass sich auch dadurch der geringe Kennzahlenwert erklärt.

Die Stadt Lennestadt kann auswerten, ob die eingehenden Bauanträge im Genehmigungs- oder im Freistellungsverfahren gestellt werden. Eine weitere Unterteilung, ob die Genehmigungsverfahren normal oder einfach sind, kann sie in der Fachsoftware nicht vornehmen. Deshalb kann der jeweilige Anteil nicht als Kennzahl gebildet und nicht in der Tabelle dargestellt werden.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist im Vergleich zu den anderen Kommunen durchschnittlich. Dies trifft auch auf den Anteil aller Bauanträge (normal und einfach) zu. Dieser erreicht mit 93,97 Prozent fast den Median des interkommunalen Vergleichs von 94,14 Prozent. Im Stadtgebiet gibt es drei neue Baugebiete., Dies könnte in den kommenden Jahren zu einem höheren Anteil an Freistellungsverfahren führen.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Lennestadt

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	11	12
Bauanträge	210	187

Die Anzahl der Bauanträge ist in Lennestadt um zehn Prozent gesunken. Dieser Rückgang an Bauanträgen lässt sich bei 93 Prozent der bisher geprüften Kommunen ebenfalls beobachten. Der Rückgang bei den anderen Kommunen ist höher als in Lennestadt, im Durchschnitt liegt er bei 22 Prozent. Insgesamt könnte das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst haben. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Außerdem sind nach der neuen Rechtslage bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste, wie zum Beispiel Garagen mit einer Brutto-Grundfläche bis zu 30 m² oder Gebäude bis zu 75 m³ Brutto-Rauminhalt. Viele Bauherren sind durch die neue Gesetzeslage verunsichert worden, so dass der Bauberatungsbedarf auch in Lennestadt zunächst größer als üblich war.

In der Stadt Lennestadt sind bis Mitte Juni 2020 bereits 108 Bauanträge und neun Anträge im Freistellungsverfahren gestellt worden. Ob sich die Entwicklung der Zahlen im Verlauf des Jahres fortsetzen wird, bleibt abzuwarten.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der SARS-CoV-2-Infektionen sowie die damit verbundenen notwendigen Einschnitte ins öffentliche Leben zur Beeinflussung der Ausbreitungsdynamik und Unterbrechung der Infektionsketten durch Bund, Land und Kommunen auch die Bautätigkeit beeinflussen werden, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Voraussichtlich wird es aber aufgrund der wirtschaftlichen Situation bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen zu Veränderungen in der Planung von Bauprojekten kommen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollten die Kommune die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf die notwendige Anzahl beschränken. In der Stadt Lennestadt ist das Verfahren für die Einholung der Stellungnahmen optimal organisiert.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Lenne- stadt	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2	1	1	2	3	6	24
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	4	24
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	3	1	2	2	4	7	27

Die Bauaufsicht Lennestadts fordert die Stellungnahmen sternförmig (parallel) und seit Mai 2020 überwiegend digital an. Nur die Beteiligung der Landwirtschaftskammer erfordert noch die Papierform. Durch die kompakte Bearbeitung wird die Bearbeitungszeit nicht unnötig verlängert.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Organisation der Bauaufsicht der Stadt Lennestadt ist gut. Sie arbeitet rechtssicher und bestätigt innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Wochen den Antragseingang. Bei Ermessensentscheidungen könnte die Erarbeitung eines Kriterienkataloges diese erhöhen.

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

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

Die **Stadt Lennestadt** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit fast immer ein. Nur in Ausnahmefällen, wie zum Beispiel bei Krankheit, kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Die Stellungnahmen holt die Bauaufsicht grundsätzlich im Sternverfahren nach der Antragsaufnahme vor der Verteilung an die Sachbearbeiter hausintern digital ein. Bei externe Behörden übersendet die Stadt die Unterlagen mittlerweile auch digital, nur bei einer Behörde ist die Papierform erforderlich.

Die Bearbeitungszeit von sechs Wochen bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes hält die Stadt Lennestadt fast immer ein. Zu Überschreitungen kommt es höchstens, wenn nachgeforderte Unterlagen nicht rechtzeitig eingereicht werden. Die Anzahl dieser Vorhaben ist allerdings eher gering. Häufiger liegen Bauanträge vor, bei denen sich die Bearbeitungszeit automatisch auf zwölf Wochen verlängert. Die Stadt Lennestadt kann diese verlängerte

Frist häufig einhalten. Zeiten für externe Stellungnahmen werden auf die Bearbeitungszeit der Stadt angerechnet, so dass diese die Einhaltung der Frist nicht komplett selbst beeinflussen kann.

Die Stadt Lennestadt ist selten in der Situation, dass sie die Nachbarn anschreiben muss, wenn nachbarrechtliche Belange durch eine Baugenehmigung berührt sind. Die Stadt hat gute Erfahrungen damit gemacht, wenn die Bauherren sich selbst mit den Nachbarn abstimmen. Und so holt der Großteil der Bauherren erforderliche Zustimmungen von Nachbarn selbst ein. Auch bei notwendigen Baulasten, hat die Stadt die Erfahrung gemacht, dass persönliche Gespräche zwischen Bauherren und Nachbarn eher zielführend sind. Meistens liegt eine schriftliche Zustimmung zur Baulast vor dem formalen Akt der Baulasteintragung bei der Stadtverwaltung vor. Das führt dazu, dass alle Beteiligten gut informiert sind und das Verfahren wie besprochen abgeschlossen werden kann.

Die Stadt Lennestadt überwacht den Baubeginn von Vorhaben anhand einer Wiedervorlageliste. Der Bauherr ist verpflichtet den Ausführungsbeginn seiner genehmigten Vorhaben anzuzeigen. Anderenfalls löst dies ein bauordnungsrechtliches Einschreiten der Bauaufsicht aus. Durch diese Überprüfung mittels Wiedervorlage werden die Bauherren in Lennestadt vor einem Erlöschen der Genehmigung –als Serviceleistung- auch an den Fristablauf erinnert.

Lennestadt hat keine Kriterien für Ermessensentscheidungen schriftlich festgelegt. Die Kommunen sollte aus Sicht der gpaNRW festlegen, welche Kriterien standardmäßig gelten, um über Ermessen zu entscheiden. Ähnlich erscheinende Sachverhalte können aufgrund von unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterschiedliche Maßnahmen erfordern. Es ist vor allem der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Gleichheitsgrundsatz zu beachten. Dies ist in Lennestadt nicht schriftlich festgelegt. In der Bauaufsicht sind zwei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Ermessensentscheidungen betraut. Diese sprechen sich regelmäßig auch mit der Leitungsebene ab, um im Stadtgebiet ein gleiches Vorgehen zu gewährleisten. Unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention ist die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips an diese Stelle wichtig. Zur Wissenswahrung und –erhaltung sollte die Stadt darüber nachdenken, die getroffenen Entscheidungen zentral zugänglich zu machen. Planungsrechtliche Entscheidungen werden nicht von der Bauaufsicht, sondern von den für das Planungsrecht zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer anderen Abteilung getroffen. Auch für Ermessensentscheidungen im Planungsrecht sollten die Kriterien festgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte einen Kriterienkatalog aufstellen, der eine Grundlage für sachgerechte Entscheidungen von Ermessenentscheidungen festlegt. Zum Wissenstransfer sollte sie dafür Sorge tragen, dass die getroffenen Entscheidungen den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Bauaufsicht zugänglich sind.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt hat sich vor längere Zeit zusammen mit den anderen Städten des Kreises Olpe auf einen einheitlichen Gebührenrahmen bei einigen Ermessenentscheidungen geeinigt. Bei anderen Ermessenentscheidungen setzt die Stadt die Gebühren individuell, nach Aufwand, fest. Dies betrifft zum Beispiel Rücknahmen von Bauanträgen. Werden diese kurzfristig nach dem Einreichen zurückgenommen und haben wenig Arbeitsaufwand in der Bauaufsicht verursacht, wird eine geringe Gebühr festgesetzt. Hat der Antrag schon die komplette Vorprüfung durchlaufen, wird eine höhere Gebühr festgesetzt. Die

Baugenehmigung und den Gebührenbescheid erstellt und unterschreibt der jeweilige Sachbearbeiter. Das Vier-Augen-Prinzip wird darüber beachtet, dass ein Verwaltungsmitarbeiter wöchentlich die Kassenanordnungen des Bereiches Bauaufsicht an den Bereich Finanzen übermittelt. Zur Korruptionsprävention ist dieser Bearbeitungsschritt wichtig.

Grundsätzlich sollte jede Stadt überprüfen, ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird. Dies kann durch die Bildung einer Kennzahl erfolgen. Die Stadt Lennestadt bildet in ihrem Haushaltsbuch keine Kennzahlen ab.

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Aufwands-Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. Eine jährliche Fortschreibung dieser Kennzahl lässt Tendenzen und Besonderheiten erkennen. Die Stadt hat keinen Einfluss auf die Rohbausummen, die mitentscheidend für die Berechnung der Gebühr sind. Der andere Einflussfaktor der Gebühr ist der Personaleinsatz. Die Stadt Lennestadt sollte dauerhaft einschätzen können, ob sich durch die Änderungen der Landesbauordnung die Anzahl der Vorhaben und damit der Arbeitsaufwand reduziert. Ggf. benötigt sie dadurch weniger Personal (Einzelheiten siehe 4.3.7 Personaleinsatz). Die Änderungen könnten allerdings auch dazu führen, dass der Beratungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger höher ist und sich die Tätigkeitsschwerpunkte in der Bauaufsicht verlagern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte für die Bauaufsicht einen Deckungsgrad bilden und fortschreiben. So kann sie die Ursache von Veränderungen der Berechnungsgrößen beobachten und hinterfragen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

In der Stadt Lennestadt wird eine durchschnittliche Anzahl von Bauanträgen zurückgenommen.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Lenne- stadt	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	1,07	0,00	0,00	0,00	0,66	17,54	35
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	4,81	0,00	2,31	4,70	7,23	20,00	37

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Aufgrund der Änderung ist keine Zurückweisung von in 2019 eingegangenen unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden. Dieser Anteil ist in der **Stadt Lennestadt** vergleichsweise hoch.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Lennestadt im Vergleich zu den anderen Kommunen durchschnittlich hoch. In absoluten Fallzahlen sind neun Bauanträge im Vergleichsjahr zurückgenommen worden. Die Bauaufsicht der Stadt Lennestadt wirkt insoweit auf ihre Bürger ein, als dass sie ihnen eine Rücknahme anstelle einer Ablehnung des Antrages empfiehlt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte den Anteil der zurückgenommenen Bauanträge jährlich fort-schreiben. Bei einem Anstieg der Kennzahl sollte sie die Ursachen hinterfragen, um steu-ernd eingreifen zu können.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der ein-gereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Kommunen.

Über die Homepage der Stadt Lennestadt können sich die Bauherren eine Vielzahl von Doku-menten für den Bauantrag herunterladen. Die Homepage enthält auch Hinweise welche Unter-lagen dem Antrag beizufügen sind und welcher Sachbearbeiter für welche Stadtbezirke zustän-dig ist. Daneben bietet die Stadt auch eine Bauberatung für die Bauherren an. Auf der Home-page wird empfohlen vorher einen Termin zur Beratung abzustimmen. Die Aufteilung der Be-zirke wird auf der Homepage ebenfalls angezeigt. Die Servicezeiten der Bauaufsicht oder die Telefonnummer/Email-Adresse der Ansprechpartner ist nicht an der gleichen Stelle abrufbar. Dies könnte bürgerfreundlicher gestaltet werden.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Den Prozess der Baugenehmigung bearbeitet die Stadt Lennestadt größtenteils digital, dadurch ist eine Einheitlichkeit gegeben. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefug-nisse für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen hat die Stadt klar abgegrenzt.

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

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

Der Prozessablauf für Bauanträge wird durch die eingesetzte Fachsoftware in der **Stadt Lennestadt** unterstützt. Der jeweilige Sachbearbeiter wird durch die vorhandene Struktur vom Antragseingang bis zur Erteilung der Baugenehmigung oder der Ablehnung des Bauantrages durch die verschiedenen Verfahrensschritte geleitet. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen haben so eine große Sicherheit keinen Verfahrensschritt zu vergessen. Dies gilt für die Bauanträge im einfachen und normalen Verfahren gleichermaßen wie für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung.

Die Verantwortungsbereiche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind schriftlich in einer Arbeitsanleitung festgehalten. Dies dient der Handlungssicherheit. Auch die Entscheidungsbefugnisse sind schriftlich geregelt. Grundsätzlich sind die Sachbearbeiter befugt, die Genehmigungen und Ablehnungen zu unterzeichnen.

Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in Lennestadt parallel digital und als Papierakte. Bisher ist noch kein digitaler Bauantrag in Lennestadt eingereicht worden. Die Voraussetzungen dafür sind von der Stadt geschaffen worden. Auch der Stand der Antragsbearbeitung kann zukünftig in Lennestadt von den Antragstellern online nachvollzogen werden.

Nach dem Antragseingang werden alle in Lennestadt eingehenden Bauanträge gescannt und den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen digital und in Papierform zur Verfügung gestellt. Dieser Arbeitsschritt des Einscannens bindet deutliche Personalressourcen in der Bauaufsicht. Deshalb möchte die Stadt gerne das Einreichen von digitalen Bauanträgen forcieren. Durch eine medienbruchfreie Bearbeitung kann außerdem das Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. Die Stadt Lennestadt fordert, mit einer Ausnahme, die Stellungnahmen digital an, dadurch entfallen Postwege und damit verbunden Liegezeiten. Außerdem gibt es bei der Bearbeitung der Bauanträge nur wenige Schnittstellen in Lennestadt. Dies wirkt sich positiv auf die Laufzeiten der Bauanträge aus. Die digitalen Bearbeitungsschritte der Antragsbearbeitung werden allerdings ausgedruckt, um auch eine vollständige Papierakte vorzuhalten. Andere Städte in NRW haben sich bereits vollständig digital organisiert. In diesen Städten werden Bauanträge zu mehr als 90 Prozent digital eingereicht und anschließend digital bearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens forcieren, um so den Aufwand für die doppelte Aktenführung (digital und Papier) zu reduzieren.

Eine Ausfertigung der Papierakte wird am Ende inklusive der Anmerkungen der Bauaufsicht den Bauherren zur Verfügung gestellt. Nach Auffassung der gpaNRW ist es nicht zwingend erforderlich, die Baugenehmigung unterschrieben in Papierform zu versenden. Nach derzeitiger Rechtslage gilt auch für Baugenehmigungen die Regelung des § 3 a Verwaltungsverfahrensgesetz NRW, wonach die Übermittlung von elektronischen Dokumenten zulässig ist, wenn der Empfänger dafür einen Zugang eröffnet. Bei fortschreitender Digitalisierung der Bauanträge könnte es der Stadt Lennestadt zukünftig möglich sein, den Umfang der Papierakten zu reduzieren.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als

Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

In Lennestadt ist der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv gestaltet. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich nicht.

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

Die gpaNRW stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle mittleren kreisangehörigen Kommunen nach einem einheitlichen Layout den jeweiligen Berichten als Anlage zur Verfügung. Dieser bezieht sich auf den Prozess nach der ab 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW. Die verwaltungsinternen Abläufe werden transparent dargestellt, Unterschiede zu anderen Städten lassen sich schnell erkennen.

Der Bauantrag wird in der **Stadt Lennestadt** zentral von der Registratur eingescannt. Diese vergibt auch das Aktenzeichen und versendet die Eingangsbestätigung an den Bauherren. Die weitere Bearbeitung erfolgt digital. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt erfolgt im Anschluss die erste Vollständigkeitsprüfung des Antrages durch den Vorgesetzten. Dieser entscheidet ebenfalls direkt über die erforderlichen Beteiligungen von externen und internen Stellen. Der Vorgesetzte startet auch direkt die interne Beteiligung digital, um Zeitverluste zu vermeiden. Im Anschluss erfolgt die externe Beteiligung durch den Sachbearbeiter und die detaillierte bauordnungsrechtliche Vollständigkeitsprüfung. Das Vier-Augen-Prinzip ist durch diese zweigeteilte Vorprüfung gewährleistet und bietet den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen einen Schutz vor möglicher Korruption. Dieser frühe Zeitpunkt zur Einholung der Stellungnahmen ist gut gewählt. In der Zeit, die die Bauaufsicht für die weitere Prüfung des Antrages benötigt, können die anderen Bereiche oder externen Behörden ihre Stellungnahmen bearbeiten. Durch diese zeitgleiche Bearbeitung ergeben sich Synergieeffekte hinsichtlich der Laufzeit.

Die Sachbearbeiter fordern erst nach der bauordnungsrechtlichen Prüfung fehlende Unterlagen beim Antragsteller an. Die Stadt möchte dadurch ein mehrmaliges Nachfordern von Unterlagen vermeiden. In der Regel werden die Unterlagen durch die Stadt einmal nachgefordert und bei Nichteinhaltung der Frist gilt der Antrag als zurückgenommen. Der Antrag wird in so einem Fall mit einem Gebührenbescheid an den Antragsteller zurückgesandt. Nur bei Vorliegen wichtiger Gründe, verlängert die Stadt die Frist. In das Verfahren der Nachforderung von bauordnungsrechtlichen Unterlagen ist nur der technische Sachbearbeiter involviert.

Ergeben die bauordnungsrechtliche Prüfung oder die Rückläufer der Stellungnahmen, dass der Bauantrag genehmigungsfähig ist, fertigt der Sachbearbeiter die Genehmigung und den Gebührenbescheid. Er unterzeichnet beides und nur in besonderen Fällen wird der Vorgesetzte erneut beteiligt. Jeder Bauantrag wird im Rahmen der Vorprüfung von der Bereichsleitung bearbeitet. Dadurch wird zu Beginn des Verfahrens das Vier-Augen-Prinzip beachtet. Außerdem tauschen sich die Sachbearbeiter mit der Bereichsleitung über viele der Bauvorhaben aus. Aufgrund der

überschaubaren Strukturen des Bereiches Stadtplanung und Bauordnung gibt es keine wöchentlichen Arbeitssitzungen, sondern der regelmäßige Austausch findet informell statt. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip ist wichtig, um eine einheitliche Bearbeitung von Anträgen zu gewährleisten. Außerdem dient es der Korruptionsprävention. Über die Fachsoftware der Stadt Lennestadt ist es möglich eine digitale Beteiligung der Vorgesetzten bei positiven Entscheidungen einzurichten. Dadurch könnte sie das Vier-Augen-Prinzip zum Abschluss des Prozesses dokumentieren. Nach Ansicht der Stadt ist dies nicht erforderlich, da aufgrund der Vorprüfung durch den Vorgesetzten das Vier-Augen-Prinzip ausreichend gewahrt ist.

Bei nicht genehmigungsfähigen Bauanträgen ist ein Verwaltungsmitarbeiter für die Anhörung des Antragstellers, die Abstimmung mit den Fachbehörden und die Erstellung von ablehnenden Bescheiden zuständig. Die Abstimmung mit den Fachbehörden erfolgt je nach Art des Abstimmungsbedarfes manchmal auch durch die technischen Sachbearbeiter. Die Ablehnungsbescheide werden in der Stadt Lennestadt vom Beigeordneten unterzeichnet, so dass das Vier-Augen-Prinzip bei negativen Bescheiden gewahrt ist.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die vorhandenen Daten in Lennestadt lassen eine Kennzahlenbildung sowie einen unmittelbaren interkommunalen Vergleich nicht zu. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Bauanträge in Lennestadt unterschreitet die Orientierungsgröße von zwölf Wochen.

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

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

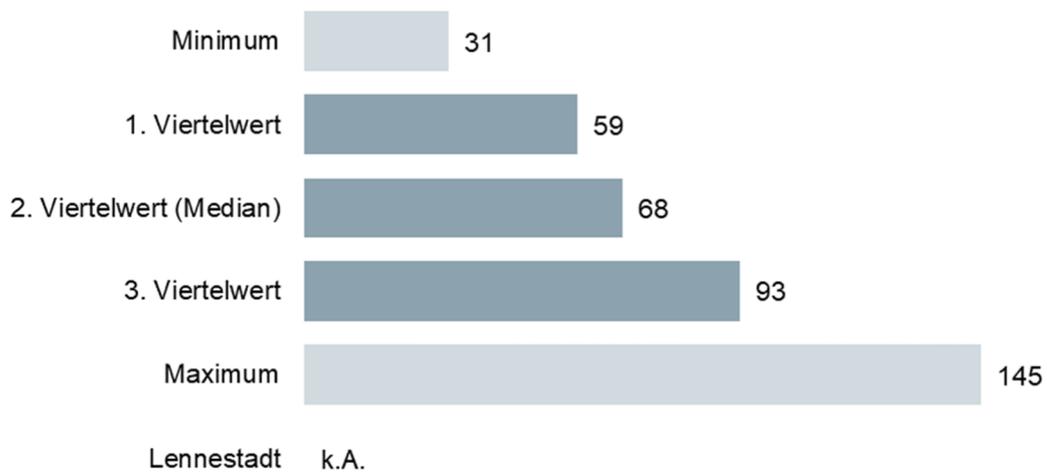
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

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

In der Regel gehen Bauanträge nicht vollständig bei einer Stadt ein. Die Sachbearbeitung muss dann Unterlagen nachfordern. Erst wenn alle wesentlichen Unterlagen vorliegen, kann die Kommune Stellungnahmen anfordern und ggf. andere Behörden beteiligen.

Die **Stadt Lennestadt** kann die Laufzeiten ihrer Bauanträge nicht nach einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren differenziert ermitteln, deshalb ist für Lennestadt keine Laufzeit im folgenden abgebildeten Diagramm dargestellt. Einfache Genehmigungsverfahren, betreffen Anlagen, die keine großen Sonderbauten sind, normale Verfahren beinhalten Sonderbauten.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen –ohne eine Trennung in normale und einfache Verfahren– beträgt in Lennestadt im Vergleichsjahr 65 Tage. Im Vergleich zu den anderen Kommunen ist diese Laufzeiten kurz. Auch die Orientierungsgröße von 84 Tagen wird in Lennestadt unterschritten. In 2018 waren die Gesamtlaufzeiten in Lennestadt mit 55 Tagen noch kürzer.

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Lennestadt betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen in Kalendertagen (normales Genehmigungsverfahren) 2019

Lennestadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	53	71	102	119	174	19

Die Bearbeitung von normalen Genehmigungsverfahren dauert in den anderen Kommunen des interkommunalen Vergleichs im Durchschnitt 35 Tage länger.

Die Ursache für die kurzen Gesamtlaufzeiten Lennestadts kann unter anderem darin gesehen werden, dass Verzögerungen vermieden werden. Die Stadt Lennestadt macht sich direkt bei Antragseingang ein Bild über die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen und sie startet

direkt mit der Einholung von Stellungnahmen. Dies verkürzt Wartezeiten. Der hohe Digitalisierungsgrad unterstützt ebenfalls eine schnelle Bearbeitung.

In den Gesamtlaufzeiten sind Anteile enthalten, die die Stadt nicht selbst beeinflussen kann. Das sind Wartezeiten auf Stellungnahmen oder auf die Vervollständigung der Unterlagen durch den Antragsteller. Der gut organisierte Prozessablauf der Bauanträge spiegelt sich in Lennestadt an der Laufzeit der Bauanträge ab dem Zeitpunkt der Vollständigkeit wider. Die Laufzeit in Lennestadt – ohne eine Trennung von normalen und einfachen Verfahren - beträgt im Vergleichsjahr 30 Tage.

Laufzeit von Bauanträgen in Kalendertagen 2019

Kennzahlen	Lenne- stadt	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Me- dian)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
normales Genehmigungsverfahren	k.A.	33	36	53	78	113	12

Die Laufzeiten sind in Lennestadt kürzer als in den anderen Kommunen. Die Bearbeitungszeit der Bauanträge ist in Lennestadt ab dem Zeitpunkt der Vollständigkeit aller Unterlagen fünf Wochen kürzer als die Gesamtlaufzeit. Im Vorjahr 2018 betrug die interne Laufzeit nur 25 Tage.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

Die Stadt Lennestadt sollte vor dem Hintergrund der Berichtspflicht prüfen, ob sie nicht künftig durch die entsprechende Markierung im Fachverfahren die Laufzeiten getrennt nach einfachen und normalen Verfahren festhält. Wenn sie dann noch sicherstellen kann, dass die Zeiten für Friststopps im Verfahren gewissenhaft ein- und ausgetragen werden, dürfte sie künftig eine gute Grundlage für die Ermittlung der Laufzeiten haben.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ Feststellung

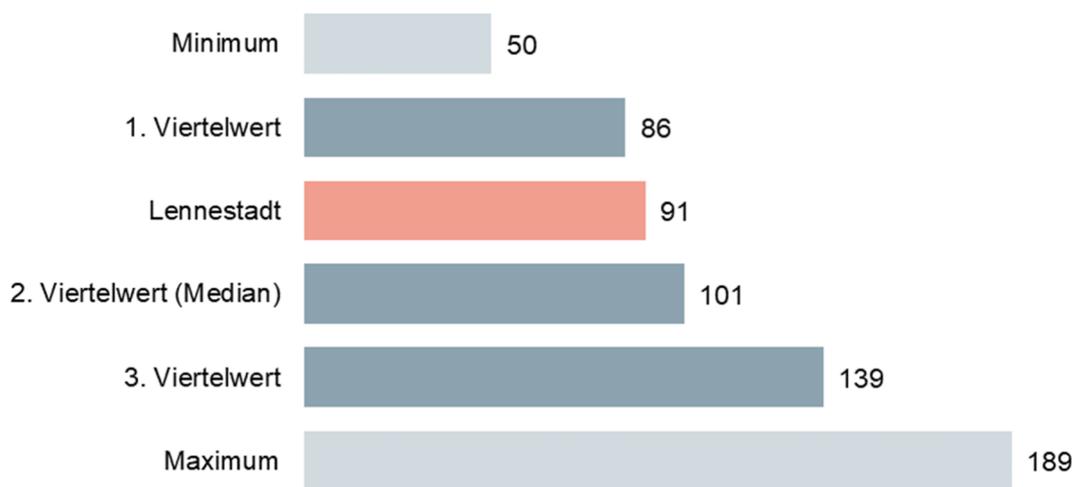
In Lennestadt ist das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen im Betrachtungszeitraum geringer als in anderen Kommunen. Es gab mehrere Anträge, die umfangreiche Personalressourcen gebunden haben.

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

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar

In die nachfolgende Kennzahl sind 2,25 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung der **Stadt Lennestadt** eingeflossen. Bei der Berechnung der Fälle hat die gpaNRW neben den Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung und den Bauanträgen auch die förmlichen Bauvoranfragen berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfrage/Vorbescheide) 2019



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



In Lennestadt gab es im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle in Bezug zu den Sachbearbeitern als in anderen Kommunen. In den vergangenen Jahren gab es in Lennestadt einige Fälle, die einen erheblichen Zeitaufwand bei der Bearbeitung erfordert haben, wie der Antrag auf eine Pferdepony, ein Gartencenter und eine Wohnresidenz. Diese Fälle haben neben dem normalen Prüfumfang Zeitressourcen für Gespräche, Ortstermine und größere Beteiligungsverfahren gebunden. Auch die strukturellen Gegebenheiten des Stadtgebietes mit über 40 Ortsteilen

bedeutet für die Stadt einen höheren Zeitaufwand als in anderen Kommunen, wenn Ortsbesichtigungen erforderlich sind. Die Struktur hat auch zur Folge, dass es nicht in allen Ortsteilen Bebauungspläne gibt. Viele Vorhaben werden im Außenbereich oder unbeplanten Innenbereich beantragt. Auch dadurch kann sich ein höherer Zeitaufwand in der Bearbeitung ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte langfristig die Auslastung der Stellen und die Entwicklung der Fallzahlen beobachten. Ist generell mit einem geringeren Fallaufkommen zu rechnen, sollte die Stadt die personelle Auslastung/den personellen Bedarf hinterfragen und ggf. reagieren.

Die Berechnung der Kennzahl stützt sich auf die Summe der eingegangenen Bauanträge, Freistellungsverfahren und förmliche Bauvoranfragen. Wenn neben diesen im Vergleichsjahr eingegangenen Anträgen weitere Anträge aus Vorjahren abschließend bearbeitet werden, zählen diese Fälle nicht mit. Regelmäßig gehen zum Jahresende in den Kommunen Anträge ein, die erst im nächsten Jahr bearbeitet werden. Auch ein großer Abbau von unerledigten Anträgen zum 01. Januar 2019 könnte die Kennzahl beeinflussen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge konnte die Stadt Lennestadt nicht ermitteln. Nach Einschätzung der Verwaltung gibt es keine Rückstände an Bauanträgen, die eingehenden Anträge werden zeitnah bearbeitet.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Lenne- stadt	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	9,09	24,99	32,40	78,07	450	22
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	13,46	2,73	7,61	13,46	18,74	30,16	39

Die Anzahl der unerledigten Bauanträge konnte die Stadt Lennestadt nicht ermitteln. Der Overhead-Anteil für die Bauaufsicht Lennestadts entspricht genau der Mitte der Zahlenreihe des interkommunalen Vergleichs. In dem Stellanteil Overhead sind 0,5 Vollzeit-Stellen enthalten.

In der Stadt Lennestadt sind die Vorgesetzten bei positiven Bescheiden weniger am Prozess beteiligt als in anderen Kommunen. Es findet überwiegend eine eigenverantwortliche Bearbeitung der Anträge statt. Das sieht die gpaNRW positiv.

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Der Digitalisierungsstand in Lennestadt ist hoch. Die Stadt führt eine nahezu vollständige digitale Bauakte neben der Papierakte. Das vorhandene Archiv wird fortlaufend digitalisiert.

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

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

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

Die **Stadt Lennestadt** verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren. Mittelfristig ist dies in Lennestadt auch nicht geplant.

Die Stadt Lennestadt führt zwei Bauakten parallel, in digitaler Form und in Papierform. Die eingehenden Bauanträge werden in Lennestadt zeitgleich mit der Erfassung in der Fachsoftware gescannt. Auch bei der Anforderung von Stellungnahmen schreitet die Digitalisierung voran. Zum Beginn dieser Prüfung erfolgten die externen Stellungnahmen hauptsächlich in Papierform. Im Verlauf der gpa-Prüfung konnte dieser Prozess –bis auf eine Ausnahme– auf eine digitale Anforderung umgestellt werden. Nach Auskunft der Stadt Lennestadt ist die Anzahl der eingereichten Papierakten manchmal geringer als die Anzahl, die für die erforderlichen Beteiligungen bei anderen Behörden nötig wäre. Dies führte dazu, dass die Papierakten in so einem Fall kreisintern nacheinander den verschiedenen Fachabteilungen zugeleitet werden. Dies verlängerte die Laufzeiten. Die Umstellung auf ein digitales Verfahren dürfte sich positiv auf die Laufzeiten der Bauanträge in Lennestadt auswirken.

Mit Hilfe der Software erhalten die Akten in Lennestadt automatisch Bauantragsnummern, anhand dieser Nummer ist der Bearbeitungsstand in der Software ersichtlich. In Kürze wird die Stadt Lennestadt als Service über die Fachsoftware für die Bauherren anbieten, dass diese sich mit Hilfe eines Zugangscode online über den Bearbeitungsstand ihres Bauantrages informieren können.

Die vorhandene Software wird in Lennestadt für die Vorgangsbearbeitung, die Aktenführung und für Stellungnahmen genutzt. Für die elektronische Kommunikation mit dem Bauherrn wird sie nicht verwendet. Gleichwohl kommuniziert die Bauaufsicht mit den Antragstellern oder Entwurfsverfassern auch per Email. Stellungnahmen, die in Papierform eingehen, werden eingescannt. Auch die Bauabnahme kann in Kürze von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mittels Tablet digital vor Ort erfolgen.

Ein Aktenplan ergibt sich durch die Ordnerstruktur der Fachsoftware. Jeder kann im Vertretungsfall so Vorgänge gut finden. Die Altakten der Bauanträge hat die Stadt bereits mit eigenem Personal digitalisiert. Sie kann mittlerweile auf einen digitalen Bestand ab 1995 zurückgreifen.

Die Durchlaufzeiten habe sich nach Ansicht der Stadt durch die fortschreitende Digitalisierung verkürzt. Dies kann nicht anhand von Daten belegt werden.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Lennestadt hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht gebildet. Kennzahlen bildet sie für den Bereich der Bauaufsicht 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.

Die **Stadt Lennestadt** hat in ihrem jährlichen Haushaltsbuch die allgemeinen Ziele der Einhaltung der baurechtlichen Vorschriften, Schutz der BewohnerInnen, Nachbarn und der Allgemeinheit vor Gefahren durch bauliche Missstände unter dem Produkt Bauordnung abgebildet. Ein internes Berichtswesen dazu gibt es in Lennestadt nicht. Auch Kennzahlen bildet die Stadt für den Bereich der Bauaufsicht nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte konkrete Ziele für die Bauaufsicht bilden und deren Einhaltung mit Hilfe von Kennzahlen überprüfen. Dafür eignen sich zum Beispiel die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen, die über mehrere Jahre fortgeschrieben werden sollten.

Sofern der Soll-Zustand klar definiert ist, kann der Abgleich von Soll- und Ist-Zustand mögliche Schwachstellen bewusstmachen. Dies kann Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben. Auch eine Steuerung ist über Kennzahlenauswertungen möglich. Diese Auswertungen können intrakommunal, über einen Zeitrahmen von mehreren Jahren innerhalb der Kommunen erfolgen.

Die Stadt könnte verschiedene Kennzahlenarten aus den Bereichen Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Personal- und Strukturkennzahlen bilden. Beispiele für Finanzkennzahlen sind das Ergebnis pro Einwohner oder der Aufwand Personalkosten im Vergleich zu den Erträgen. Als Wirtschaftlichkeitskennzahlen könnte die Stadt den Kostendeckungsgrad oder den Aufwandsdeckungsgrad der bauaufsichtlichen Verfahren in Prozent bilden. Bei den Personal-/Leistungskennzahlen wäre folgende Möglichkeiten denkbar:

- Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter
- Fälle je Mitarbeiter/Mitarbeiterin (vollzeitverrechnet)
- Overheadanteil
- Innerhalb Genehmigungszeiten BauONRW erteilte Genehmigungen in Prozent
- Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Bauaufsicht]

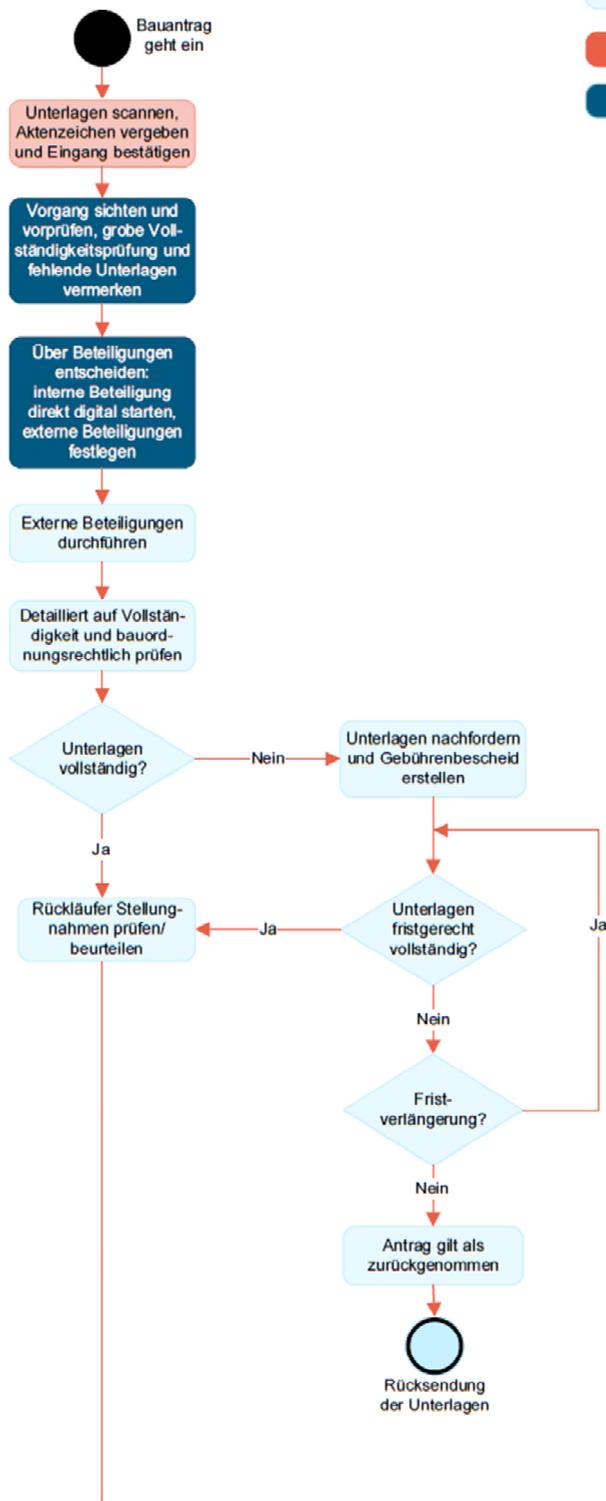
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Organisation der Bauaufsicht der Stadt Lennestadt ist gut. Sie arbeitet rechtssicher und bestätigt innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Wochen den Antragseingang. Bei Ermessenentscheidungen könnte die Erarbeitung eines Kriterienkataloges diese erhöhen.	123	E1.1	Die Stadt Lennestadt sollte einen Kriterienkatalog aufstellen, der eine Grundlage für sachgerechte Entscheidungen von Ermessenentscheidungen festlegt. Zum Wissenstransfer sollte sie dafür Sorge tragen, dass die getroffenen Entscheidungen den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Bauaufsicht zugänglich sind.	124
			E1.2	Die Stadt Lennestadt sollte für die Bauaufsicht einen Deckungsgrad bilden und fortschreiben. So kann sie die Ursache von Veränderungen der Berechnungsgrößen beobachten und hinterfragen.	125
F2	In der Stadt Lennestadt wird eine durchschnittliche Anzahl von Bauanträgen zurückgenommen.	125	E2	Die Stadt Lennestadt sollte den Anteil der zurückgenommenen Bauanträge jährlich fortschreiben. Bei einem Anstieg der Kennzahl sollte sie die Ursachen hinterfragen, um steuernd eingreifen zu können.	126
F3	Den Prozess der Baugenehmigung bearbeitet die Stadt Lennestadt größtenteils digital, dadurch ist eine Einheitlichkeit gegeben. Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen hat die Stadt klar abgegrenzt.	126	E3	Die Stadt Lennestadt sollte die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens forcieren, um so den Aufwand für die doppelte Aktenführung (digital und Papier) zu reduzieren.	127
F4	In Lennestadt ist der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv gestaltet. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich nicht.	128			
F5	Die vorhandenen Daten in Lennestadt lassen eine Kennzahlenbildung sowie einen unmittelbaren interkommunalen Vergleich nicht zu. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Bauanträge in Lennestadt unterschreitet die Orientierungsgröße von zwölf Wochen.	129			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	In Lennestadt ist das Fallaufkommen in Bezug zu den Stellen im Betrachtungszeitraum geringer als in anderen Kommunen. Es gab mehrere Anträge, die umfangreiche Personalressourcen gebunden haben.	131	E6	Die Stadt Lennestadt sollte langfristig die Auslastung der Stellen und die Entwicklung der Fallzahlen beobachten. Ist generell mit einem geringeren Fallaufkommen zu rechnen, sollte die Stadt die personelle Auslastung/den personellen Bedarf hinterfragen und ggf. reagieren.	133
F7	Der Digitalisierungsstand in Lennestadt ist hoch. Die Stadt führt eine nahezu vollständige digitale Bauakte neben der Papierakte. Das vorhandene Archiv wird fortlaufend digitalisiert.	133			
F8	Die Stadt Lennestadt hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht gebildet. Kennzahlen bildet sie für den Bereich der Bauaufsicht nicht.	135	E8	Die Stadt Lennestadt sollte konkrete Ziele für die Bauaufsicht bilden und deren Einhaltung mit Hilfe von Kennzahlen überprüfen. Dafür eigenen sich zum Beispiel die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen, die über mehrere Jahre fortgeschrieben werden sollten.	135

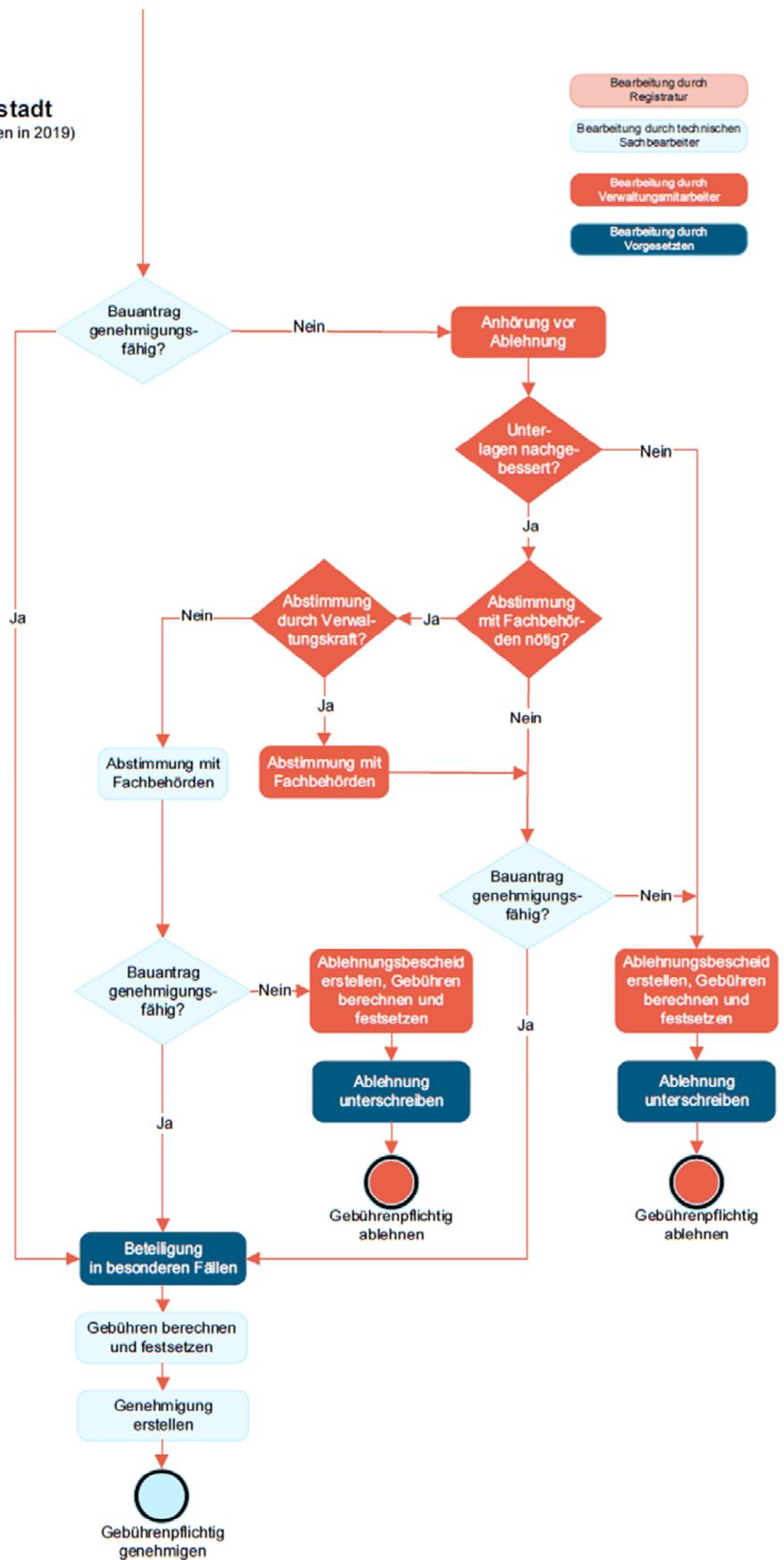
Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Lennestadt
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 2

- Bearbeitung durch Registratur
- Bearbeitung durch technischen Sachbearbeiter
- Bearbeitung durch Verwaltungsmitarbeiter
- Bearbeitung durch Vorgesetzten



Prozessablauf Lennestadt
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
 Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Lennestadt hat das **Vergabewesen** dezentral organisiert. Dadurch muss sie mehr Fachwissen vorhalten, als bei einer zentralen Organisation. Das formelle Vergabeverfahren ist in Teilbereichen durch die Nutzung einer EDV-Lösung rechtssicher gestaltet. Allerdings nutzen nicht alle Bereiche diese Möglichkeiten. Die Stadt sollte künftig einheitliche lückenlose Dokumentation von Vergabeverfahren in der Stadtverwaltung und dem Eigenbetrieb anstreben. Gerade bei einer dezentralen Organisation ist dies wichtig. Die veraltete Dienstanweisung lässt viele Abläufe und Zuständigkeiten ungeregt. Die Stadt Lennestadt sollte die Dienstanweisung kurzfristig erneuern um eindeutige Regelungen zu treffen. Lennestadt hat zusammen mit anderen Kommunen eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein für Vergaben vereinbart. Die Stadt nutzt diese Institution in Ergänzung für Verfahren, die aufgrund ihrer Komplexität nicht durch die Stadtverwaltung vollzogen werden können.

Als Richtlinien zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Lennestadt den Runderlass des Landesministeriums für anwendbar erklärt. Diesen hat sie um Ausnahmen und Sonderregelungen für Lennestadt erweitert. Vor zehn Jahren hat die Stadt eine Schwachstellenanalyse erstellt. Diese sollte sie erneuern und fortschreiben. Dabei ist es auch wichtig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzubeziehen. **Sponsoring** hat die Stadt Lennestadt nicht in einer eigenen Richtlinie geregelt. Aussagen zum Sponsoring enthält der Runderlass des Landesministeriums. Sponsoring gibt es nur selten in Lennestadt. Die Stadt sollte auf schriftliche Regelungen und eine zeitliche Befristung der Verträge achten. Auch sollte sie über die vorhandenen Verträge turnusmäßig der Politik berichten.

Ein eigenständig organisiertes **Bauinvestitionscontrolling** gibt es in Lennestadt nicht. Bei größeren Baumaßnahmen sollte die Stadt darauf achten, dass das Verfahren von der Bedarfsfeststellung bis zur Schlussrechnung einheitlich in allen Bereichen organisiert und dieser Ablauf schriftlich festgelegt ist. Ein Bauinvestitionscontrolling ist ein wichtiger Baustein einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. In Lennestadt ist die Abweichung von Abrechnungssumme zu Auftragssumme vergleichsweise gering. Dies spricht für eine engmaschige Bedarfsermittlung in Lennestadt.

Das **Nachtragswesen** mit einer Auswertung von Nachträgen oder Auftragsänderungen ist in der Stadt Lennestadt bisher nicht vorhanden. Es erfolgt eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen. Die Stadt sollte durch schriftliche Leitfäden sicherstellen, dass dieser Verfahrensschritt immer eingehalten und dokumentiert wird.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

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

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

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

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

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Das Vergabeverfahren in Lennestadt ist dezentral in den Fachbereichen organisiert, eine zentrale Vergabestelle gibt es nicht. Die vorhandene Vergabesoftware vereinheitlicht viele Arbeitsschritte und führt so dazu, dass große Teile rechtssicher bearbeitet werden können. Allerdings fehlt in vielen Bereichen eine Festlegung von Zuständigkeiten oder Verfahrensschritten.

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lennestadt ist in die Vergabeverfahren ab einer Auftragssumme von 5.000 Euro eingebunden. In der Vergabeordnung sind zum Beispiel Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der Submission, von Ausnahmen und bei Aufhebungen von Vergabeverfahren nicht geregelt.

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

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

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

- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

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

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

In der **Stadt Lennestadt** gibt es keine zentrale Vergabestelle. Die Vergaben erfolgen dezentral in den Bereichen. Der Großteil der Vergaben erfolgt im Bereich Tiefbau (Stadtwerke) und Hochbau. Dort ist jeweils eine Mitarbeiterin für die Vergaben zuständig. Die Auftragsvergabe und die Auftragsabwicklung sind in der Stadt Lennestadt in diesen Bereichen organisatorisch getrennt. In Urlaubs- oder Krankheitsfällen kann es auch vorkommen, dass die Bedarfsstellen die Bieterkommunikation übernehmen. Daneben werden vereinzelt in anderen Bereichen Vergaben durchgeführt (z.B. im Schulbereich), in denen eine organisatorische Trennung bisher (noch) nicht durchgängig eingerichtet ist. Um die Korruptionsgefahr zu minimieren sollte kein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten/Bietern während des Vergabeverfahrens stattfinden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte zur Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und zur Korruptionsbekämpfung die organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung sicherstellen.

Zentrale Ansprechpartnerin für die Kolleginnen und Kollegen in der Stadtverwaltung, die mit Vergaben zu tun haben, ist die Mitarbeiterin des Bereiches Tiefbau. Vergabeverfahren erfordern ein vergaberechtliches Fachwissen. Dieses muss in der Stadt Lennestadt derzeit an vielen Stellen in der Verwaltung vorgehalten werden. Aus Sicht der gpaNRW sind mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle viele Vorteile verbunden. Dazu gehören:

- komplexe Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen einer Kommune werden standardisiert bearbeitet,
- die Vergabevorschriften sowie die Vorgaben aus der Dienstanweisung Vergabe der Kommune werden einheitlich angewandt, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt,
- durch die Vielzahl von Vergabeverfahren werden umfangreiche Erfahrungen gesammelt, die dazu beitragen, dass Vergabeverfahren optimiert und rechtssicher gestaltet werden,
- die Korruptionsgefahr wird minimiert, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. So kann sie das Fachwissen an einer Stelle bündeln. Gleichzeitig wird der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt und die Korruptionsgefahr minimiert.

Die Stadt Lennestadt hat zusammen mit den anderen Städten und Gemeinden des Kreises Olpe, dem Kreis Olpe und dem Kreis Siegen-Wittgenstein eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung für die Zusammenarbeit im Vergabewesen geschlossen. Die gemeinsame, rechtssichere Durchführung von kommunalen Ausschreibungen ist der Gegenstand der Vereinbarung, die Städte und der Kreis Olpe beauftragen den Kreis Siegen-Wittgenstein mit der Durchführung von Aufgaben bei Vergaben. Sie gilt seit dem Jahr 2016. Der Kreis Siegen-Wittgenstein übernimmt für die Stadt Lennestadt nach den Regelungen der Vereinbarung die Erstellung der Vergabeunterlagen, die Bekanntmachungspflichten, die Durchführung der Submission, die Überwachung von Fristen, die Abfragepflichten im Gewerbezentralregister und nach Korruptionsbekämpfungsgesetz und die Informationspflichten. Die Zusammenarbeit mit der Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein erfolgt im Einzelfall bei schwierigen und komplexen Vergabeentscheidungen (z.B. Konzessionsvergaben, Ausschreibung von Reinigungsleistungen). Der Kreis unterstützt die Stadt nicht in rechtlicher Hinsicht, nur bei der formalen Bearbeitung. Wertmäßig erfasst die Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit Vergaben ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro netto. Die Abrechnung erfolgt nach tatsächlichem Aufwand. Bei EU-weiten Vergabeverfahren ist eine Beratungsfirma tätig, um die Stadt hinsichtlich eines rechtssicheren Verfahrens zu beraten. Die meisten Vergabeverfahren werden durch die Stadtverwaltung Lennestadt selbst abgewickelt. Von den durch die gpaNRW betrachteten 74 Maßnahmen wurden 66 durch die Stadt durchgeführt. Nur fünf Verfahren wurden im Zeitraum von 2017 bis 2019 durch die externe Vergabestelle des Kreises Siegen-Wittgenstein durchgeführt und drei Verfahren erfolgten mit Hilfe einer Beratungsfirma.

In einer Dienstanweisung (Vergabeordnung) mit dem Stand von 2013 hat die Stadt Lennestadt das Vergabewesen für die Stadt und die Stadtwerke Lennestadt geregelt. Die Stadt beabsichtigt ihre Vergabeordnung in Anlehnung an die Mustervergabeordnung der gpaNRW anzupassen, da sie nur wenige Regelungen zu Aufgaben und Zuständigkeiten enthält. Die Erstellung und Gestaltung der Vergabeordnung ist grundsätzlich gut bei einer zentralen Vergabestelle angesiedelt. Da es in Lennestadt keine solche zentrale Stelle gibt, wird das Rechnungsprüfungsamt die Überarbeitung der Dienstanweisung übernehmen.

Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart

Die in der Vergabeordnung der Stadt Lennestadt enthaltenen Wertgrenzen entsprechen mit einer Ausnahme der Wertgrenzenregelung des Landes NRW. Die Regelung zur freihändigen Vergabe im Bereich der VOL unter Ziffer 2.4 bei einer Auftragssumme von bis zu 30.000 Euro ist nicht in Einklang mit der Wertgrenzenregelung. Diese sieht überhaupt keine freihändigen Vergaben im Bereich der VOL vor. Die Stadt Lennestadt hat in ihrer Vergabeordnung festgelegt, dass sie für diesen Bereich von der Wertgrenzenregelung abweicht. Dies ist möglich, solange die Stadt die Regelungen der UVgO und der VOB/A einhält. Viele andere Kommunen machen hingegen davon Gebrauch, die Wertgrenzen bei nationalen Verfahren zu unterschreiten.

In der bisherigen Vergabeordnung wird noch nicht auf alle gängigen Rechtsvorschriften, wie die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge oder die Unterschwellenverordnung verwiesen. Diese Verweise sollte die Stadt in die neu aufzustellende Dienstanweisung einpflegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte ihre Vergabeordnung zeitnah anpassen, um eine rechtssichere Handlungsgrundlage zu haben.

Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen sowie Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen

Die Vergabeordnung Lennestadts enthält keine Zuordnung von Tätigkeiten auf die Bedarfsstellen und die Vergabestelle. Diese klare Zuordnung von Tätigkeiten sollte eine neue Dienstanweisung enthalten. Die Vertragsunterlagen, wie das Leistungsverzeichnis und die Vertragsbedingungen (z.B. Ausführungsfristen, Abnahme- und Vergütungsregeln, Regeln zu Leistungsänderungen, Sicherheitsleistungen, Vergütungsregelungen, Lose) sollten nach Ansicht der gpaNRW von der Bedarfsstelle erstellt werden.

Das Vergabeverfahren in Lennestadt ist derzeit folgendermaßen organisiert: Der Sachbearbeiter/Bedarfsstelle stellt das Leistungsverzeichnis auf, legt die Zuschlagskriterien fest und stellt die Bieter für beschränkte Ausschreibungen zusammen. Die Bedarfsstelle prüft nach der Submission fachtechnisch die Angebote, wenn dies nicht ein externes Büro übernimmt und erteilt den Auftrag, nachdem die erforderlichen Verfahrensschritte erfolgt sind.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für Vergaben zuständig sind, übernehmen folgende Tätigkeiten: die Zusammenstellung der Vertragsbedingungen, Anschreiben, Bieterkommunikation, Submission, Veröffentlichungen, Bekanntmachungen, Abfragepflichten, Absageschreiben und die formale Prüfung der Angebote. Durch eine eindeutige Regelung in der Dienstanweisung kann die Stadt Lennestadt die organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und –abwicklung einheitlich und rechtssicher abwickeln. Die Fachsoftware leitet die Bedarfsstellen und Sachbearbeiter Vergabe mit dem vorgegebenen Vergabevermerk durch eine Vielzahl der Formalien, wie ein Leitfaden. Aufgrund des Vergabevermerkes dokumentiert die Stadt die Verfahren im Sinne der VOB.

Damit übernehmen die für Vergaben zuständigen Mitarbeiter einen Teil der Aufgaben, die die gpaNRW bei einer zentralen Vergabestelle ansiedeln würde. Um Klarheit zu schaffen, auch bei einem möglichen Wechsel von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen und möglichen Verlust des Fachwissens, ist die Verschriftlichung von Tätigkeiten sinnvoll.

Zusätzlich gehören nach Auffassung der gpaNRW zu den Aufgaben einer zentralen Vergabestelle die Gestaltung der Dienstanweisung Vergabe, die Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen, Durchführung von Bekanntmachungen, Festlegung der erforderlichen Eignungsnachweise, Festlegung und Gewichtung der Zuschlagskriterien, Vergabedokumentation, Bearbeitung von Vergaberügen bzw. –beschwerden und Meldungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW. Durch das Fehlen einer zentralen Vergabestelle, ist es für die Stadt Lennestadt wichtig, auch Zuständigkeiten für diese Tätigkeiten festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte die Zuständigkeiten für die verschiedenen Aufgaben der Bedarfsstellen und der Vergabestelle schriftlich festlegen.

Bekanntmachungen

Die Vergabeordnung Lennestadts enthält keine Regelung zu Bekanntmachungen. Eine neue Dienstanweisung sollte klar festlegen, in welchen Fällen eine beabsichtigte Auftragsvergabe, Auftragsbekanntmachung sowie Vergabebekanntmachung durchzuführen ist. Auch eine Regelung, wer die Bekanntmachungen durchführt und auf welchem Portal sie erfolgen soll (z.B. Vergabemarktplatz NRW) ist wichtig. Die Zuständigkeiten sollte die Stadt ebenfalls in der Dienstanweisung festlegen. Aus Sicht der gpaNRW sind die Bekanntmachungen eine Aufgabe der zentralen Vergabestelle.

Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten

Die Vergabeordnung der Stadt Lennestadt enthält keine Regelungen zum Einreichen von Teilnahmeanträgen und Angeboten. Eine schriftliche Festlegung des Arbeitsablaufes, der mit der Anforderung von Anträgen verbunden ist, erhöht die Handlungssicherheit der Mitarbeiter. In Lennestadt werden sie von den für die Vergabe zuständigen Personen angefordert. Seit Ende 2019 kann die Stadt auch digital eingereichten Angebote verarbeiten. Größtenteils gehen die Angebote postalisch oder persönlich ein.

Teilnahmeanträge und Angebote sollten grundsätzlich elektronisch angefordert werden. Die elektronische Übermittlung von Teilnahmeanträgen und Angeboten ist ab dem 01. Januar 2020 verpflichtend. Die Stadt Lennestadt hat dies umgesetzt. Ausnahmen sind bei Baumaßnahmen im Unterschwellenbereich noch möglich und werden in Lennestadt auch genutzt.

Durchführung der Submission

Die Vergabeordnung Lennestadts enthält im Moment keine Regelungen zur Submission. Tatsächlich erfolgt die Veröffentlichung von Submissionen auf der Homepage der Stadt und in der örtlichen Zeitung, sowie über ein Vergabeportal. Die Stadt sollte das Verfahren (wer ist für welchen Bearbeitungsschritt zuständig) und die Portale, auf denen veröffentlicht wird, schriftlich festlegen. Dies erhöht die Rechtssicherheit.

Die Angebote werden in Lennestadt vor einer Submission bei der Poststelle gesammelt. Die Submission findet bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen statt, die die Vergabemaßnahmen betreuen. Die Submission wird von mindestens zwei Personen durchgeführt. Das Rechnungsprüfungsamt hat über die Submissionstermine Kenntnis und nimmt nach Bedarf an ihnen teil. Eine Auftragserteilung erfolgt durch den Sachbearbeiter, die Absagen an die unterlegenen Bieter fertigt der Mitarbeiter der Vergaben an.

Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen

Grundsätzlich muss bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchgeführt werden. Wesentliche Änderung liegen insbesondere dann vor, wenn:

- durch die Änderung Bedingungen geschaffen werden, die bei der ursprünglichen Ausschreibung zur Annahme eines anderen Angebots geführt hätte, die Zulassung anderer Bewerber/Bieter gestattet hätte oder das Interesse weiterer Unternehmen geweckt hätte,
- sich die Ausführungsbedingungen zugunsten des Auftragnehmers so geändert hätten, dass der Auftraggeber einen wirtschaftlichen Vorteil bekommt,

- der Umfang des ursprünglichen Auftrages wesentlich ausgeweitet wird.

Die Vergabeordnung Lennestadts enthält keine Regelungen zu Nachträgen oder Auftragsänderungen. Die Bereiche sind jeweils für die Bearbeitung von Nachträgen oder Auftragsänderungen zuständig. Ab einem Auftragswert von mehr als 5.000 Euro wird die Rechnungsprüfung beteiligt. Eine Prüfung, ob ab einem bestimmten Auftragswert eine erneute Vergabe erforderlich ist, erfolgt in Lennestadt durch das Fachamt und das Rechnungsprüfungsamt. Schriftlich ist diese Zuständigkeit bisher nicht geregelt.

Mindestens folgende Regelungen sollten zur Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes bestehen:

- Neben der festgelegten Wertgrenze für die Vorlage von Aufträgen an das Rechnungsprüfungsamt, sollte geregelt sein, welche Unterlagen dem Rechnungsprüfungsamt vorgelegt werden sollen.
- Vor der Auftragserteilung ist eine Prüfung des Vergabeverfahrens durch das Rechnungsprüfungsamt durchzuführen. Durch das Rechnungsprüfungsamt ist ein Prüfvermerk anzufertigen, der den Vergabeunterlagen beizufügen ist. Erst nach dem das Rechnungsprüfungsamt der Auftragserteilung zugestimmt hat, kann der Auftrag erteilt werden.
- Es sollte eine Regelung bestehen, ob das Rechnungsprüfungsamt bei der Submission und/oder bei Abnahmeterminen von Bauleistungen teilnimmt. Zumindest sollte eine Regelung enthalten sein, dass das Rechnungsprüfungsamt über Submissionstermine und Abnahmetermine informiert wird und dass sich das Rechnungsprüfungsamt vorbehalten kann, an diesen Terminen teilzunehmen.
- Nachträge sollten dem Rechnungsprüfungsamt angezeigt werden.
- Vergabebeschwerden und Verfahren vor Vergabekammern sind dem Rechnungsprüfungsamt unverzüglich anzuzeigen.
- Ebenso ist das Rechnungsprüfungsamt unverzüglich zu informieren, wenn Verfehlungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz bekannt werden.

Einiges wird in Lennestadt tatsächlich so wie oben beschrieben umgesetzt, es fehlt aber an der schriftlichen Regelung. Die Bereiche beteiligen nach Auskunft der Verwaltung das Rechnungsprüfungsamt auch bei Aufträgen, die unterhalb der Wertgrenze liegen sowie bei Nachträgen. Aufträge werden in Lennestadt grundsätzlich erst nach der Zustimmung des Rechnungsprüfungsamtes erteilt. Da es keinen technischen Prüfer in Lennestadt gibt, nimmt kein Vertreter des Rechnungsprüfungsamtes an Abnahmeterminen teil. Ab einer Auftragsüberschreitung von zehn Prozent zur Auftragssumme müssen die politischen Gremien zustimmen. Das Rechnungsprüfungsamt prüft diese Nachträge. Bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungen bzw. Bauleistungen ist ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. In der Dienstanweisung sollte deshalb geregelt sein, dass eine zentrale (Vergabe-)Stelle den Bedarf zu einer Auftragsänderung oder einem Nachtrag prüft und entscheidet, ob eine neue Ausschreibung erforderlich ist.

Die Stadt Lennestadt nutzt eine Fachsoftware, die sie bei Vergabeverfahren und der digitalen Speicherung unterstützt. Bisher ist kein Vergabemanagementsystem im Einsatz. Für die Erstellung des Preisspiegels und der Leistungsverzeichnisse wird ebenfalls eine Fachsoftware genutzt. Ein klassisches Vergabemanagementsystem sollte die Vergabestelle bei der eVergabe und einer rechtssicheren Vergabe unterstützen.

In Lennestadt erfolgt die Abnahme von Leistungen durch ein förmliches Verfahren, es wird ein Abnahmeprotokoll angefertigt. Die Fachbereiche sind für diese Dokumentation zuständig, sie halten auch die Mängelbeseitigung schriftlich nach. Die Stadt Lennestadt erfüllt damit ihre Verpflichtung nach § 12 VOB/B.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Lennestadt grundsätzlich erfüllt. Die Stadt hat vor einigen Jahren eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Stadt hat in der Regel eine Ausnahme vom Rotationsgebot festgelegt. Die Mitarbeiter werden regelmäßig auf die Richtlinie zur Korruptionsprävention hingewiesen.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG¹⁵ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

¹⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

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

Die **Stadt Lennestadt** hat im Jahr 2002 Richtlinien zur Korruptionsprävention erlassen. Sie hat keine eigene vollständige Regelung getroffen, sondern den Runderlass des Innenministeriums zur „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ für anwendbar erklärt. Die Richtlinie Lennestadts enthält darüber hinaus Ausnahmen und Sonderregelungen vom Runderlass bei der Stadt Lennestadt.

Bei der Einstellung bekommen alle neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Richtlinien zur Korruptionsprävention ausgehändigt. Zusätzlich wird auf die Veröffentlichung im Intranet verwiesen mit dem Hinweis, sich über dieses Medium regelmäßig zu informieren. Ergänzend hat die Stadt auch Seminare zum Thema „Korruptionsprävention“ angeboten und abgehalten. Es ist beabsichtigt, diese zu gegebener Zeit zu wiederholen. Im Jahr 2005 hat Lennestadt eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Dabei hat die Stadt die korruptionsgefährdeten Bereiche/Arbeitsplätze und entsprechende Sicherungsmaßnahmen festgelegt. Aus Sicht der gpaNRW sollte in allen Verwaltungsbereichen der Kommune in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Bei der Schwachstellenanalyse in Lennestadt wurden über die Vorgesetzten auch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in die Analyse eingebunden. Durch dieses aktive Einbinden der Beschäftigten wird das Gefühl vermittelt, dass sie sich einbringen können. Dies ist wichtig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte die Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Beschäftigten fortschreiben.

Die individuellen Regelungen Lennestadts zur Korruptionsprävention beschränken sich auf Konkretisierungen zum Beispiel hinsichtlich des Verhaltens bei Auftreten eines Korruptionsverdachts oder zur Annahme von Belohnungen und Geschenken. Der Bürgermeister ist in Lennestadt in einem Verdachtsfall zu informieren.

Korruptionsgefährdete Bereiche werden nicht in der Richtlinie Lennestadts aber im Runderlass aufgezählt. In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll eine Kommune ihre Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Rotationen gibt es in der Stadt Lennestadt aufgrund der Größenordnungen und der Personalsituation in der Regel nicht. Dies ist so in der Richtlinie der Stadt als Ausnahme vom Runderlass benannt. Solche strukturbedingten Hinderungsgründe für eine Rotation gibt es in kleineren Behörden. § 21 Korruptionsbekämpfungsgesetz regelt allerdings ausdrücklich nur, dass bei kleinen kreisangehörigen Kommunen das Rotationsgebot nicht gilt. Die Stadt Lennestadt ist eine mittlere kreisangehörige Kommune und sollte sicherstellen, dass die Personalrotation nicht pauschal abgelehnt wird. In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll die Länge der Verweildauer des Personals in der Regel fünf Jahre nicht überschreiten. Bei einer Verlängerung sind die Gründe zu dokumentieren. Ist eine Rotation aus fachlichen oder personalwirtschaftlichen Gründen nicht möglich, könnte die Stadt durch eine Erweiterung des Mehr-Augen-Prinzips, Einführung von Teamarbeit oder eine besonders intensive Fach- und Dienstaufsicht zur Korruptionsvorsorge beitragen. Nach Auskunft der Stadt Lennestadt ist seinerzeit eine Anzeige dieser Abweichung bei der zuständigen Aufsichtsbehörde erfolgt.

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Lennestadt nimmt eine flächendeckende VISA-Kontrolle vor. Das bedeutet, dass jeder zahlungswirksamen Vorgang (unabhängig von Wertgrenzen) vor der Buchung geprüft wird.

Die Grundsätze der Organisation und Zusammenarbeit in der Stadtverwaltung Lennestadt und den Stadtwerken Lennestadt (GR-OZ) enthalten in § 16 eine Regelung zur Vermeidung von Korruption, Annahme von Belohnungen und Geschenken. Jede Belohnung oder jedes Geschenk ist zurückzuweisen und dem Bürgermeister anzuzeigen. Die Richtlinie zur Korruptionsprävention enthält außerdem den Hinweis, dass bei Unklarheiten der Vorgesetzte einzuschalten ist.

Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Diese Anfrage bzw. die Meldung von etwaigen Auffälligkeiten bei Firmen erfolgen in Lennestadt ab einem Vergabeverfahren (Liefer- und Dienstleistungen über 25.000 Euro, Bauleistungen über 50.000 Euro) durch den jeweiligen Bereich. Die entsprechende Regelung dazu findet sich unter Punkt 3.1.3 der Richtlinie.

Gemäß § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz müssen alle Mitglieder von städtischen Gremien einschließlich der Ortsvorsteher und sachkundigen Bürgern Auskunft über ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten oder Kontrollgremien, sowie Angaben zu Beraterverträgen oder Funktionen in Vereinen machen. Die Stadt Lennestadt hat auf ihrer Homepage eine separate Seite zum

Thema Korruptionsprävention. Neben allgemeinen Informationen sind hier auch die ausgefüllten Fragebögen der Mitglieder der Gremien abrufbar. Gemäß § 17 des KorruptionsbG NRW muss der Bürgermeister seine Nebentätigkeiten vor Übernahme dem Rat oder Kreistag anzeigen. Dies erfolgt gegenüber dem Rat bis spätestens zum 31. März des Folgejahres. Die Zuständigkeit für diese Tätigkeit der Anzeige hat die Stadt nach der Geschäftsverteilung auf den Bereich 10 (Orga/IT) übertragen. Die Stadt Lennestadt erfüllt ihre Pflichten damit vollumfänglich.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lennestadt erfüllt die Anforderungen des § 16 KorruptionsbG durch die schriftliche Befragung der Stadtverordneten und sachkundigen Bürger. Die Bekanntmachung der Abfrage mit einem Verweis auf die Homepage der Stadt erfolgt im Frühsommer 2020.

Die Stadt Lennestadt hat auch die Zuständigkeiten in der Verwaltung für die Einhaltung der §§ 16 und 17 KorruptionsbG schriftlich festgelegt. Der Bereich 10 ist organisatorisch zuständig.

5.4 Sponsoring

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Lennestadt erhält nur wenige Sponsoringleistungen. Die Richtlinien zur Korruptionsprävention enthalten Hinweise zum Sponsoring und dienen dem Schutz der Mitarbeiter vor Korruption. Die Zuständigkeit für das Sponsoring ist in Lennestadt dezentral organisiert.

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

Die **Stadt Lennestadt** hat keine separaten Richtlinien zum Thema Sponsoring. Der Bereich Sponsoring ist aber Bestandteil des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“. Diesen Runderlass hat Lennestadt innerhalb der Stadtverwaltung für anwendbar erklärt. Danach ist für Sponsoringverträge grundsätzlich die Schriftform zu wählen. Dies dient der Transparenz. Zusatzausgaben dürfen durch Sponsoring nicht entstehen. Durch die Anwendung des ministeriellen Erlasses passen die Befugnisse von Gremien zur Zustimmung von Sponsoringverträge oder die Veröffentlichung aller Maßnahmen nicht zu den Gegebenheiten in Lennestadt. Die Stadt sollte ihre Ausnahmen und Sonderregelungen vom Runderlass dahingehend erweitern.

Es gibt bisher nur wenig Sponsoringleistungen in Lennestadt. In der Regel wird Sponsoring vertraglich geregelt. Bei speziellen Einzelmaßnahmen, wie zum Beispiel Werbung, gibt es keine zeitliche Befristung der Leistungen. Im Übrigen sind jährliche Verträge vorhanden, nur vereinzelt gibt es längere Zeiträume über fünf Jahre. Die gpaNRW empfiehlt eine maximale Laufzeit von zwei Jahren für Sponsoringverträge, um die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten. Idealerweise sollte im Fall einer Kündigung jede Vertragspartei ihre Kosten selbst tragen.

Ein jährlicher Bericht über Sponsoringleistungen an den Rat erfolgt in Lennestadt nicht. Ein jährlicher Bericht sollte aus Sicht der gpaNRW Folgendes enthalten:

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

Er sollte durch den Fachbereich „Finanzen, Steuern“ erstellt werden und dem Rat jährlich vorgelegt werden. Der Fachbereich „Finanzen, Steuern“ wird in Lennestadt schon im Zuge der Haushaltsberatungen über mögliches Sponsoring informiert und das Verfahren abgestimmt. Bei Sponsoring wird ebenfalls das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Lennestadt beteiligt. Dies könnte die Stadt ebenfalls in der Richtlinie festlegen um klare Zuständigkeiten festzuschreiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte die schriftliche Regelung von Sponsoring beibehalten und die Verträge zeitlich auf maximal zwei Jahre befristen. Die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes sollte sie schriftlich festhalten.

Die gpaNRW hält eine dezentrale Verantwortung für die Entscheidung über Sponsoringverträge für sinnvoll. Der jeweilige Fachbereich sollte sich federführend um das Sponsoring kümmern, allerdings nur unter Beteiligung und Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen, Steuern. Dies erfolgt so in Lennestadt.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Lennestadt hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling mit einer Dienststanwei-

sung gibt es nicht. Es fehlt der Stadt an schriftlichen Festlegungen, die das einheitliche Handeln bei der Abwicklung von Baumaßnahmen ab dem Zeitpunkt der Bedarfsfeststellung dokumentieren.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellung von Maßnahmen erfolgt in Lennestadt in den einzelnen Bereichen. Diese bringen ihre Datenbestände in den Planungsprozess ein. Einen festgeschriebenen einheitlichen Ablauf für die Bedarfsfeststellung gibt es nicht.

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

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

Die **Stadt Lennestadt** hat keine eigenständige Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen. Maßnahmen werden dezentral durch die jeweiligen Bereiche geplant und abgewickelt. Dieser Ablauf umfasst die Mittelbereitstellung im Haushalt bis hin zur Abnahme des Projektes.

Die investiven Baumaßnahmen machen in der Stadt Lennestadt einen großen Anteil der Gesamtauszahlungen aus. Im Haushaltsbuch 2018 hatte die Stadt rund 6,6 Mio. Euro Auszahlungen für Baumaßnahmen eingeplant. Dies ist ein Anteil von knapp 72 Prozent der Gesamtinvestitionen. Für 2019 und 2020 steigt der Anteil nach der Haushaltsplanung 2018 sogar auf 83 bzw. 84 Prozent. Die Stadt Lennestadt gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommune dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Aber bei großen komplexen Investitionen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt Lennestadt ein koordiniertes BIC durchführen.

Eine zentrale Stelle für das BIC sollte sich neben der Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung mit der Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten befassen. Außerdem gehört die Sicherstellung von einheitlichen Projektzielen: Qualität, Kosten und Terminen dazu. Wichtig ist, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur ausführenden oder federführenden Stelle steht. Die gpaNRW empfiehlt die Einrichtung einer zentralen Organisationseinheit, die in jeder Projektphase steuernd eingreifen kann. Diese kann überzogene Nutzerforderungen sowie baugestalterische und bautechnische Wünsche unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung relativieren und in angemessene Bahnen lenken.

Eine Dienstanweisung über das BIC sollte Aussagen zu folgenden Fragen treffen:

- Begriffsbestimmungen,
- Definition der Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten,
- Definition der notwendigen Kompetenzen,

- wann und wie werde Externe hinzugezogen, um die Stadt personell zu unterstützen,
- Wertgrenzen, ab denen ein BIC zwingend einzusetzen ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales Bauinvestitionscontrolling eingerichtet wird. Dies sollte die Stadt in einer Richtlinie oder Dienstanweisung implementieren.

In der Stadt Lennestadt findet die klassische Baukostenkontrolle statt. Das Verfahren bei einer Überschreitung der Aufwendungen ist geregelt. Mehrere Bereiche, das Rechnungsprüfungsamt und der Bereich Finanzen/Steuern, sind bei Auftragsüberschreitungen eingebunden. Je nach Höhe der Abweichung ist auch eine Beschlussfassung in den politischen Gremien erforderlich.

Ein wichtiges Steuerungsinstrument liegt nach Ansicht der gpaNRW bei einer qualifizierten Bedarfsplanung. Dies kann auch deutliche finanzielle Auswirkungen haben. Dazu ist es erforderlich, dass alle Informationen an einer Stelle gebündelt werden.

Im Rahmen der Haushaltsberatungen werden in Lennestadt die geplanten Projekte fachübergreifend besprochen und Entscheidungen abgestimmt. Auch die Mittelbereitstellung erfolgt in diesem Zusammenhang. Die Baukosten müssen auch aufgrund der Regelungen der KomHVO immer feingliedriger im Vorfeld bestimmt werden. Genau wie Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Maßnahmen erforderlich sind. Dies erfolgt in Lennestadt grundsätzlich ohne eine betragsmäßige Grenze. Die politischen Gremien werden im Rahmen der Haushaltseinbringung und bei Abweichungen oder zum Projektstand informiert. Schriftliche Regelungen dazu gibt es nicht. Optimal wäre es, wenn diese Strukturen in Lennestadt schriftlich und einheitlich für alle Fachbereiche festgehalten würden.

Es besteht kein klassisches Projektsteuerungssystem in der Stadt Lennestadt. Ein Austausch über den terminlichen Verlauf und die Kosten erfolgt in Lennestadt in den regelmäßigen Fachbereichsleiterrunden. Die weitere Steuerung wird in den Bereichen vorgenommen. Bei größeren Maßnahmen kann der jeweilige Bereich der Stadt Lennestadt neben dem Alltagsgeschäft manchmal nicht das Projektmanagement zusätzlich übernehmen. In diesen Fällen werden externe Ingenieurbüros mit dieser Aufgabe betraut. Aus Sicht der gpaNRW können Regelungen hilfreich sein, dass ab einem festgelegten Vorhabenvolumen und dem vorhandenen fachlichen und technischen Know-how eine Unterstützung durch ein Projektmanagement erforderlich ist.

Die Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen liegen in Lennestadt in den jeweiligen Bereichen vor. Eine zentrale Vorhaltung gibt es nicht. Dennoch sind die Daten in den Fachbereichen auch den Vertretern der Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen etc. zugänglich. Eine verwaltungs-/fachübergreifende Priorisierung von Investitionsmaßnahmen erfolgt während der Haushaltsplanberatungen der Stadt.

Die Bereiche ermitteln die Bedarfsgrundlagen für anstehenden Investitionen und die dafür entstandenen Aufwendungen. Wenn die späteren Nutzer der Maßnahme nicht ausreichend in die Bedarfsfeststellung eingebunden sind, können sich später Änderungswünsche ergeben. Dies kann die Aufwendungen für Maßnahmen deutlich erhöhen, ohne dass die Stadt entsprechend gegensteuern kann. Zudem bestehen in Lennestadt keine inhaltlichen Anforderungen an eine Entscheidungsgrundlage für die Freigabe einer Bauinvestition (Bedarfsplanung im Bauwesen

nach DIN 18205, Kostenermittlungen nach DIN 276 oder Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wie Nutzwertanalyse und Zeitplanung).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte einheitliche Anforderungen an die zur Entscheidung notwendigen Grundlagen, wie Bedarfsplanung, Kostenermittlung, Zeitplanung, bestimmen.

Ein Berichtswesen gibt es in Lennestadt nicht. Gleichwohl findet wöchentlich eine „Bau-Runde“ unter Federführung des Bürgermeisters statt. In dieser berichten die Verantwortlichen über die Ergebnisse von Ausschreibungen, den Planungsstand bzw. den technischen und finanziellen Stand der laufenden Baumaßnahmen im Stadtgebiet, einschl. ggf. erforderlicher Nachtragsbeauftragungen. Darüber hinaus werden regelmäßig auch Informationen im Fach-Ausschuss gegeben.

In der Stadt Lennestadt wird ein Soll-Ist Vergleich der Haushaltsstellen für die politischen Gremien angefertigt. Für ein BIC ist ein umfangreicheres Berichtswesen wichtig, um zeitnah bei Kostenabweichungen gegensteuern zu können. Durch das Gegenüberstellen der Baukostenplanung und der tatsächlichen Baukosten entsteht eine Transparenz. Diese sollte in einem abschließenden Berichtswesen dokumentiert werden. Die Baukostenüberwachung erfolgt dabei bis zur Feststellung der Gesamtkosten. In Lennestadt gibt es kein regelmäßiges internes schriftliches Berichtswesen. Den jeweiligen Bedarfsstellen obliegt dennoch ein Controlling für „ihre“ Maßnahme. Bei einer Überschreitung von Wertgrenzen ist auch die Politik bei Mehrkosten und Nachträgen zu involvieren.

5.6 Nachtragswesen

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

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

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

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ Feststellung

Die Schlussrechnungen in der Stadt Lennestadt weichen in einem geringeren Umfang von den beauftragten Werten ab, als in den meisten anderen Kommunen. Dies ist ein Hinweis auf eine gute Bedarfsermittlung der Bedarfsstellen. Nachträge führen dabei nicht immer zu höheren Gesamtkosten. Es gibt häufiger Kostenunterschreitungen als Überschreitungen in Lennestadt.

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

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

Die **Stadt Lennestadt** hat seit dem 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 74 schlussabgerechnete Vergabemaßnahmen¹⁶ mit mehr 50.000 Euro netto abgerechnet. Bei fast 80 Prozent der Maßnahmen handelt es sich um Bauaufträge. Bei diesen stellen sich die Abweichungen wie folgt dar:

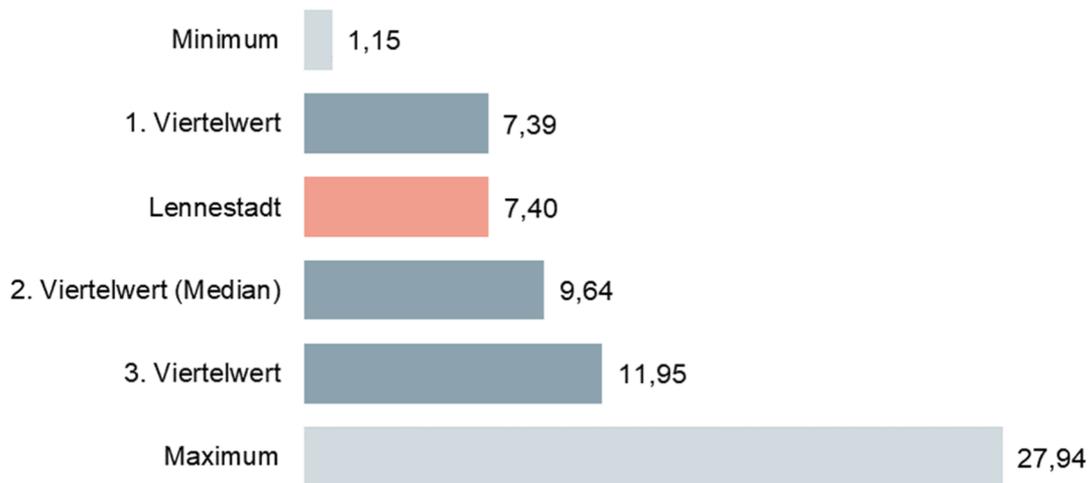
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	12.898.128	
Abrechnungssummen	12.497.262	
Summe der Unterschreitungen	710.248	5,51
Summe der Überschreitungen	309.382	2,40

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Lennestadt 21 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Das Volumen dieser Aufträge beläuft sich auf rund ein Drittel der in der Tabelle abgebildeten Abrechnungssummen. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 300.160 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h. Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen als Summe. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Lennestadt damit wie folgt ein.

¹⁶ ohne Unterscheidung nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



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



Die Stadt Lennestadt liegt im Vergleichsjahr 2018 im Bereich des Viertels der Kommunen mit den geringsten Abweichungen vom Auftragswert. Die Abweichungen waren in Lennestadt im Vorjahr mit 329.649 Euro fast identisch. Das Volumen der Maßnahmen war 2017 mit einem Anteil von knapp 44 Prozent der gesamten Abrechnungssumme noch größer als 2018. Prozentual war die Abweichung zwischen Auftrag und schlussgerechneter Summe deshalb 2017 mit 5,88 Prozent noch geringer.

Beeinflusst wird der Wert der Abweichungen 2018 hauptsächlich von der Maßnahme „Flachdacherneuerung Grundschule Altenhundem“. Der schlussgerechnete Betrag dieser Maßnahme liegt 39 Prozent über dem bei der Ausschreibung erzielten Ergebnis. Sie wird im Kapitel 5.7 näher betrachtet. Bei den vier Lieferaufträgen, die 2018 schlussgerechnet wurden, entsprach die schlussgerechnete Summe dem Auftragswert. Die Abweichungen beziehen sich demnach alleine auf die Bauaufträge.

In Lennestadt gab es von 2017 bis 2019 häufiger Unterschreitungen der Auftragssumme als Überschreitungen. Der prozentuale Anteil aller Überschreitungen in Bezug zur Auftragssumme liegt bei 2,4 Prozent und gehört zum dem Viertel der niedrigsten Kennzahlenwerte des Vergleichs. Die prozentuale Summe der Unterschreitungen ist mit 5,51 Prozent größer und auch überdurchschnittlich hoch im Vergleich zu den anderen Kommunen. Eine bedarfsgerechte Planung (BIC) sollte Über- und Unterschreitungen minimieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen von der Auftragssumme prüfen und Abweichungen weiter auf einem niedrigen Stand halten.

Die Abweichungen vom Auftragswert sind nicht zwangsläufig mit Nachträgen verbunden. Der Anteil der Nachträge an der Abrechnungssumme ist 2018 in Lennestadt mit 3,13 Prozent geringer als die Abweichungen. Im interkommunalen Vergleich ist der Anteil der Nachträge überdurchschnittlich hoch. Im Vorjahr 2017 war in Lennestadt der Anteil der Nachträge mit 1,91 Prozent noch kleiner.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Die sollte sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Ein schriftlicher Leitfaden, der den einheitlichen Umgang und auch die Ursachenforschung von Nachträgen festlegt, kann bei der Minimierung von Nachträgen helfen. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Lennestadt wertet die Nachträge nicht aus, um einen Überblick über die Höhe der jährlichen Nachträge und die Abweichung vom Auftragswert zu haben. Sie betrachtet ihre Baumaßnahmen nicht zentral nach deren Abwicklung. Schriftliche Regelungen zum Ablauf bei Nachträgen oder Auftragsänderungen gibt es nicht, es richtet sich alles nach der Zuständigkeitsordnung (Wertgrenzen zur Unterschrift).

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

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

Bei Nachträgen mindestens ab einer Auftragssumme von mehr als 5.000 Euro netto wird in der **Stadt Lennestadt** das Rechnungsprüfungsamt beteiligt. Eine systematische Nachbetrachtung oder Erfassung von Nachträgen erfolgt nicht. Zur Herstellung von Transparenz zu den Ursachen von Nachträgen oder Auftragsänderungen sollte es ein Nachtragsmanagement geben. Es unterstützt u. a. bei:

- Schaffung von Transparenz (auch Korruptionsprävention),
- Sicherheit bei der Kalkulation von Nachträgen,
- Hilfestellung bei der Formulierung von Ausschreibungstexten,
- Sicherheit beim Umgang mit neuer Architektur und Technik,
- Qualitätskontrolle von Planungen.

In der Vergabeordnung der Stadt Lennestadt sind keine Regelungen getroffen, ab wann Nachträge erforderlich sind. Die Vergabeordnung sollte nach Ansicht der gpaNRW eine Regelung treffen, wie mit Nachträgen verfahren wird. Dies betrifft die Aufgabe der Vergabestelle den Bedarf zu einer Auftragsänderung oder einem Nachtrag zu prüfen, verbunden mit der Entscheidung, ob eine neue Ausschreibung erforderlich ist. Die Kommune kann zum Beispiel festlegen, dass ab einem bestimmten Abweichungswert (z.B. zehn oder 20 Prozent Abweichung zur Auftragssumme) ein Nachtragsauftrag erforderlich ist. Gleiches gilt für Nachtragsaufträge, die eine andere wesentliche Änderung (Leistungen, Fristen) zum Inhalt haben. Die Vergabebefugnis richtet sich nach dem Wert des Gesamtauftrages inklusive Nachtrag.

In der Stadt Lennestadt begründet der jeweilige Bereich den Nachtrag und beteiligt das Rechnungsprüfungsamt. Für die Steuerung und Überwachung der Haushaltsmittel der jeweiligen Vergabemaßnahme ist der jeweilige Bereich zuständig. Dieser überwacht darüber hinaus die Abwicklung der Maßnahme und notwendigen Schritte bei Abweichungen (wie Abstimmung intern und der finanzielle Aspekt). Im Weiteren wird auf die Ausführungen im Kapitel 5.5 Bauinvestitionscontrolling verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten ergeben, zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention				
F1	Das Vergabeverfahren in Lennestadt ist dezentral in den Fachbereichen organisiert, eine zentrale Vergabestelle gibt es nicht. Die vorhandene Vergabesoftware vereinheitlicht viele Arbeitsschritte und führt so dazu, dass große Teile rechtssicher bearbeitet werden können. Allerdings fehlt in vielen Bereichen eine Festlegung von Zuständigkeiten oder Verfahrensschritten.	142		
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lennestadt ist in die Vergabeverfahren ab einer Auftragssumme von 5.000 Euro eingebunden. In der Vergabeordnung sind zum Beispiel Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der Submission, von Ausnahmen und bei Aufhebungen von Vergabeverfahren nicht geregelt.	142	E2.1	Die Stadt Lennestadt sollte zur Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und zur Korruptionsbekämpfung die organisatorische Trennung von Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung sicherstellen.
			E2.2	Die Stadt Lennestadt sollte eine zentrale Vergabestelle einrichten. So kann sie das Fachwissen an einer Stelle bündeln. Gleichzeitig wird der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt und die Korruptionsgefahr minimiert.
			E2.3	Die Stadt Lennestadt sollte ihre Vergabeordnung zeitnah anpassen, um eine rechtssichere Handlungsgrundlage zu haben.
			E2.4	Die Stadt Lennestadt sollte die Zuständigkeiten für die verschiedenen Aufgaben der Bedarfsstellen und der Vergabestelle schriftlich festlegen.

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Lennestadt grundsätzlich erfüllt. Die Stadt hat vor einigen Jahren eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Stadt hat in der Regel eine Ausnahme vom Rotationsgebot festgelegt. Die Mitarbeiter werden regelmäßig auf die Richtlinie zur Korruptionsprävention hingewiesen.	148	E3	Die Stadt Lennestadt sollte die Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Beschäftigten fortschreiben.	149
F4	Die Stadt Lennestadt erfüllt die Anforderungen des § 16 KorruptionsbG durch die schriftliche Befragung der Stadtverordneten und sachkundigen Bürger. Die Bekanntmachung der Abfrage mit einem Verweis auf die Homepage der Stadt erfolgt im Frühsommer 2020.	151			
Sponsoring					
F5	Die Stadt Lennestadt erhält nur wenige Sponsoringleistungen. Die Richtlinien zur Korruptionsprävention enthalten Hinweise zum Sponsoring und dienen dem Schutz der Mitarbeiter vor Korruption. Die Zuständigkeit für das Sponsoring ist in Lennestadt dezentral organisiert.	151	E5	Die Stadt Lennestadt sollte die schriftliche Regelung von Sponsoring beibehalten und die Verträge zeitlich auf maximal zwei Jahre befristen. Die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes sollte sie schriftlich festhalten.	152
Bauinvestitionscontrolling					
F6	Die Stadt Lennestadt hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling mit einer Dienstanweisung gibt es nicht. Es fehlt der Stadt an schriftlichen Festlegungen, die das einheitliche Handeln bei der Abwicklung von Baumaßnahmen ab dem Zeitpunkt der Bedarfsfeststellung dokumentieren.	152			
F7	Die Bedarfsfeststellung von Maßnahmen erfolgt in Lennestadt in den einzelnen Bereichen. Diese bringen ihre Datenbestände in den Planungsprozess ein. Einen festgeschriebenen einheitlichen Ablauf für die Bedarfsfeststellung gibt es nicht.	153	E7.1	Die Stadt Lennestadt sollte festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales Bauinvestitionscontrolling eingerichtet wird. Dies sollte die Stadt in einer Richtlinie oder Dienstanweisung implementieren.	154
			E7.2	Die Stadt Lennestadt sollte einheitliche Anforderungen an die zur Entscheidung notwendigen Grundlagen, wie Bedarfsplanung, Kostenermittlung, Zeitplanung, bestimmen.	155

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Nachtragswesen					
F8	Die Schlussrechnungen in der Stadt Lennestadt weichen in einem geringeren Umfang von den beauftragten Werten ab, als in den meisten anderen Kommunen. Dies ist ein Hinweis auf eine gute Bedarfsermittlung der Bedarfsstellen. Nachträge führen dabei nicht immer zu höheren Gesamtkosten. Es gibt häufiger Kostenunterschreitungen als Überschreitungen in Lennestadt.	156	E8	Die Stadt Lennestadt sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen von der Auftragssumme prüfen und Abweichungen weiter auf einem niedrigen Stand halten.	158
F9	Die Stadt Lennestadt wertet die Nachträge nicht aus, um einen Überblick über die Höhe der jährlichen Nachträge und die Abweichung vom Auftragswert zu haben. Sie betrachtet ihre Baumaßnahmen nicht zentral nach deren Abwicklung. Schriftliche Regelungen zum Ablauf bei Nachträgen oder Auftragsänderungen gibt es nicht, es richtet sich alles nach der Zuständigkeitsordnung (Wertgrenzen zur Unterschrift).	158	E9	Die Stadt Lennestadt sollte ihre Nachträge zentral erfassen und die Abweichungen auswerten. Daraus könnten sich Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten ergeben, zum Beispiel bei der Bedarfsermittlung oder der Leistungsbeschreibung.	159

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen in Lennestadt sind ein bedeutender Bestandteil des städtischen Vermögens. Wirtschaftswege in Lennestadt spielen neben den Straßen eine wichtige Rolle für die Erschließung der 43 Ortsteile. Allgemeine Strukturmerkmale und der dauerhafte bilanzielle Werteverzehr können belastend auf die Erhaltung der Verkehrsflächen in Lennestadt wirken.

Für eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege fehlt der Stadt Lennestadt eine verlässliche Datenbasis. Ziel muss es sein, möglichst zeitnah über eine Zustandserfassung eine Straßendatenbank mit allen wesentlichen Grundinformationen zu den Verkehrsflächen aufzubauen. Diese Datenbasis sollte die Stadt Lennestadt zukünftig nutzen, um die Erhaltung systematisch zu steuern. Beispielsweise kann die Datenbasis bei der Haushaltsplanung oder auch der Dokumentation von durchgeführten Maßnahmen dienen. Im Zusammenhang mit der Zustandserfassung ist die körperliche Inventur des Straßenvermögens vorzunehmen. Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank muss die Stadtverwaltung zukünftig eng miteinander verzahnen. Auf Basis der aktuellen Daten kann die Stadt Lennestadt ihre Strategie zur Erhaltung der Verkehrsflächen schriftlich fixieren und langfristig umsetzen.

Seit der Eröffnungsbilanz ist es der Stadt Lennestadt nicht gelungen, den Wert des Vermögens Verkehrsflächen zu erhalten. Der stetig abnehmende Bilanzwert und die schon sehr schlechten Zustände der Wirtschaftswege 2006 deuten auf ein Risiko für die langfristige Erhaltung der Straßen und Wirtschaftswege in Lennestadt hin. Die erst beginnende Überalterung der Wirtschaftswege und das junge Alter der Straßen verzeihen zurzeit noch geringe Reinvestitionsquoten. Langfristig muss die Unterhaltung auf dem höheren Niveau der letzten Jahre beibehalten werden und auch die Wirtschaftswege einbeziehen, um hohe Investitionsbedarfe und bilanzielle Risiken zu vermeiden.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

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

6.3 Steuerung

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

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

Bei der **Stadt Lennestadt** liegt die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen im Fachbereich IV – Bereich Tiefbau. Die Verkehrsflächen werden nach Auskunft der Stadt in enger Abstimmung zwischen dem Bau-/ Betriebshof und dem Bereich Tiefbau unterhalten.

6.3.1 Datenlage

→ **Feststellung**

Mit den ihr vorliegenden lückenhaften Daten kann die Stadt Lennestadt ihr Erhaltungsmanagement nicht zielgerichtet steuern.

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

Verlässliche Angaben zu den Flächen und Zustandsklassen der Verkehrsflächen lagen bei der **Stadt Lennestadt** nur aus der Erfassung für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 vor. Nach der Eröffnungsbilanz hat die Stadtverwaltung die vorhandene Excel-Liste nicht mehr gepflegt. Dies war allein deshalb schon nicht möglich, weil z.B. nicht mehr alle Bewertungsabschnitte aus der Eröffnungsbilanz nachvollzogen werden konnten.

Die Erfassung für die Eröffnungsbilanz weist eine Verkehrsfläche von rund 2,7 Mio. qm aus. Der Tiefbaubereich selbst rechnet seit einigen Jahren mit einer Fläche, die über die durchschnittliche Breite von Straßen und Wirtschaftswegen berechnet wird. 2018 legte sie eine Fläche von rund 1,9 Mio. qm zugrunde. Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz sind dies rund 30 Prozent weniger Fläche. Die Differenz besteht zum größten Teil bei der Fläche der Wirtschaftswege, was in Lennestadt aufgrund der Fläche an sich und der Nutzung der Wirtschaftswege als Verbindungswege nicht zu vernachlässigen ist. Die Diskrepanz zeigt, wie wichtig in Lennestadt eine verlässliche und einheitliche Datenbasis für die zielgerichtete Erhaltung ist.

Die für die Prüfung erforderlichen Bilanzdaten konnte die Stadt Lennestadt aus der Anlagenbuchhaltung ermitteln. Eine verursachungsgerechte Kostenrechnung auf Vollkostenbasis ist am Bau- und Betriebshof der Stadt Lennestadt vorhanden. Somit konnten alle Erträge und Aufwendungen aus der Buchhaltung ermittelt und eingetragen werden. Allerdings war dies nicht für einzelne Erhaltungsmaßnahmen möglich. Auszahlungen für Investitionen konnte die Stadt Lennestadt in der für die Prüfung notwendigen Datenstruktur nur unvollständig ermitteln.

Aufgrund der veralteten bzw. unvollständigen Datenlage sind Aussagen und Kennzahlen mit Flächenbezug nicht belastbar. Die gpaNRW berechnet die Kennzahlen für Lennestadt nur näherungsweise, um Ansatzpunkte für die Erhaltung der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die fehlende Datentiefe und die fehlenden Angaben wirken sich auf die Tiefe unserer Analyse aus.

Die in der Datenerfassung der gpaNRW abgefragten Daten sind eine Mindestanforderung daran, welche Daten Lennestadt vorhalten sollte, um die Erhaltung gezielt steuern zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen aktualisieren und, wie in diesem Bericht erläutert, deutlich verbessern. (vgl. Straßendatenbank)

Neben aktuellen Daten zu den Zuständen der Verkehrsflächen sollte die Stadt Lennestadt vor allem die genauen Flächen ihrer Verkehrsflächen kennen. Aufwendungen und Auszahlungen zu den Investitionen sollte sie auswerten können. Die Daten sollte sie separat für die Straßen und Wirtschaftswege auswerten können, da die Wirtschaftswege in Lennestadt keine unbedeutende Rolle spielen.

6.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Der Stadt Lennestadt fehlt die Grundlage, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.

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 Lennestadt** verfügt über keinen aktuellen Datenbestand zu ihren Straßen und Wirtschaftswegen. Akten zu ihren Verkehrsflächen führt sie in Papierform. Selbst der veraltete Datenbestand für die Eröffnungsbilanz kann nicht als Grundlage für eine Aktualisierung genutzt werden. Das eindeutige Ordnungssystem des Kanten-Knoten-Modells ist nicht durchgängig beibehalten worden. Aus der Aufzeichnung kann nicht mehr nachvollzogen werden, an welcher Stelle ein Bewertungsabschnitt aufhört und ein neuer Abschnitt anfängt. Die produktverantwortliche Stelle in Lennestadt hat erkannt, dass sie eine verlässliche, nachvollziehbare und reproduzierbare Datenbasis zu den Verkehrsflächen benötigt. Zurzeit führt sie daher Gespräche mit einer Fachfirma zu einer neuen visuellen Zustandserfassung mit anschließender Straßendatenbank. Den Vorteil einer Straßendatenbank sieht Lennestadt vor allem darin, alle durchgeführten Maßnahmen an einem Straßenabschnitt an einer Stelle zentral vorhalten zu können.

Der erste wesentliche Benefit einer Straßendatenbank ist zunächst das Wissen über grundlegende Informationen an einer zentralen Stelle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte schnellstmöglich damit beginnen, eine vollständige Datengrundlage zu ihren Straßen und Wirtschaftswegen aufzubauen.

In der Datenbasis sollte ein durchgängiges Kanten-Knoten-Modell die Verkehrsflächen abschnittsbezogen ordnen. Den Abschnitten sind zunächst Leitdaten wie z. B. Straßenname, Abschnittsbezeichnung/ -koordinaten, Straßenkategorie nach Straßen- und Wegegesetz, Flächenart oder Verkehrsrichtung zuzuordnen. Danach sind weitere grundlegende Informationen wie Funktionsdaten, Aufbaudaten, Querschnittsdaten, Zustandsdaten und Verkehrsdaten zu erfassen. Darüber hinaus sollten sinnvolle Zusatzinformationen zu den Abschnitten hinterlegt werden. Beispielsweise kann es nötig sein, einzutragen, ob der Abschnitt vom ÖPNV genutzt wird, eine überregionale Bedeutung hat oder es sich um Unfallschwerpunkte handelt.

Sind die Grunddaten für alle Verkehrsflächen erfasst, so bietet die Datenbank eine gute Grundlage für die systematische und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Die Datengrundlage muss die Stadt Lennestadt kontinuierlich fortschreiben und pflegen. Sie sollte die Möglichkeiten einer Straßendatenbank, die über eine reine Datensammlung hinausgehen, zur gesteuerten Erhaltung ihrer Straßen und Wirtschaftswegen nutzen. Dazu ist es wichtig, dass die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung zukünftig über eine einheitliche Datenbasis verfügen (siehe „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“).

Wenn die Stadt Lennestadt verlässliche und abgestimmte Grundlagen geschaffen hat, sollte sie beginnen, die Datenbank nach und nach zu erweitern. Zunächst sollte sie die konsumtiven

und investiven Erhaltungsmaßnahmen samt deren Kosten und Auswirkungen auf den Verkehrsflächenzustand sukzessive einpflegen. Die Straßendatenbank kann sie sodann als Hilfsmittel für ihre Planungen und Strategien nutzen. Beispielsweise lassen sich Auswirkungen von geplanten Bauprogramme leichter ausrechnen und darstellen, Prioritätenlisten für die Haushaltsplanung erstellen oder auch aus den zentral vorgehaltenen Daten operative und strategische Entscheidungen vorbereiten. Informationen für Bürgerversammlungen kann die Verwaltung zusammenstellen. Den von ihr angestrebten Vorteil kann sie ab diesen Ergänzungen nutzen. Maßnahmenlisten und Wirtschaftlichkeitsberechnungen lassen sich unterjährig leichter verändern als bisher.

Langfristig sollte die Stadt Lennestadt schließlich überlegen, ihr vorhandenes, nur teilweise digitales Aufbrauchmanagement sowie Maßnahmen von Dritten in der Datenbank zu hinterlegen und zu pflegen (sog. Pavementmanagement). Ebenso kann sie die vorhandenen verschiedenen digitalen Kataster für die weitere Infrastruktur wie z.B. Bauwerke, Kanäle oder Verkehrsleitrichtungen über entsprechende Schnittstellen mit der Straßendatenbank verbinden. Mithin kann sie ihr System für ein ganzheitliches Infrastrukturmanagement nutzen.

Zustandserfassung und Straßenbegehungen

Die Stadt Lennestadt plant eine visuelle Zustandserfassung. Hierbei werden die an der Oberfläche erkennbaren Zustandsmerkmale erfasst. Der bauliche Zustand wird hieraus abgeleitet. Mit dieser Art der Zustandserfassung sind Vor- und Nachteile verbunden. Um die Nachteile zu minimieren und eine verlässliche Auskunft über den tatsächlichen Zustand zu bekommen, sollten subjektive Bewertungskriterien vermieden werden. Zudem sollten bei Auffälligkeiten messtechnische Verfahren die visuelle Erfassung ergänzen. Informationen zum Alter sowie zu durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen und Aufbrüchen vervollständigen das Bild.

Abzugrenzen von der Zustandserfassung sind die regelmäßigen Straßenbegehungen. Straßenbegehungen dienen lediglich dazu, die Verkehrssicherheit zu gewährleisten und den Straßenbetriebsdienst abzuwickeln. Detaillierte Informationen zum Zustand werden hier nicht aufgenommen. Straßenbegehungen lösen kleinflächige Erhaltungsmaßnahmen aus.

Die Stadt Lennestadt führt mehr oder weniger regelmäßig Straßenbegehungen durch. Nach Auskunft der Stadtverwaltung reicht die personelle Ausstattung nicht aus, die Verkehrsflächen in den vorgegebenen zeitlichen Abständen zu kontrollieren. Schriftliche Regelungen zu den Straßenbegehungen gibt es in Lennestadt nicht. Stellt der Straßenmeister Schäden fest, die die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, so werden diese Schäden sofort behoben. Schäden, die weitere Maßnahmen nach sich ziehen oder nicht akut behoben werden müssen, nimmt die Stadt in die jährliche Maßnahmenplanung auf.

→ Empfehlung

Um zu keiner Zeit die Verkehrssicherheit auf ihren Straßen und Wirtschaftswegen zu gefährden, sollte die Stadt Lennestadt zukünftig regelmäßig diese Flächen kontrollieren. Die Art und Weise sollte sie schriftlich in einer Dienstanweisung regeln.

Im Zusammenhang mit Straßenbegehungen und Zustandserfassungen wird häufig die körperliche Inventur genannt. Inventuren wickeln die Ergebnisse der Zustandserfassung buchhalterisch ab oder gleichen die Bestände in der Anlagenbuchhaltung und einer Straßendatenbank ab (siehe „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“).

6.3.3 Kostenrechnung

→ Feststellung

Mit den derzeit vorhandenen Daten kann die Stadt Lennestadt den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht vollständig abbilden.

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.

Am Bau- und Betriebshof der **Stadt Lennestadt** gibt es eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis. Die Kosten können verursachungsgerecht auf Straßen und Wirtschaftswege verteilt werden. Nach verschiedenen Anlagenteilen kann nicht differenziert werden. Auch können die Kosten nicht auf die verschiedenen Arten von Erhaltungsmaßnahmen aufgeteilt werden. In der Kernverwaltung der Stadt Lennestadt gibt es noch keine Kostenrechnung für den Bereich der Verkehrsflächen. Kosten für Fremdleistungen kann der Bereich Tiefbau verursachungsgerecht zuordnen. Ein Überblick über die vollständigen Aufwendungen/ Kosten für ihre Verkehrsflächen hat Lennestadt momentan nicht.

→ Empfehlung

Die Stadt Lennestadt sollte den vollständigen Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen transparent darstellen. Einzubeziehen sind sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen.

Neben einer Gesamtbetrachtung kann eine getrennte Betrachtung der Straßen und Wirtschaftswege vorteilhaft für die strategische Erhaltung sein. Aufgrund der Fläche der Wirtschaftswege, deren Zustand und der Nutzung ist es in Lennestadt sinnvoll, Erkenntnisse isoliert für sie betrachten zu können.

Die Kostenrechnung sollte zudem nach Kontrolle, betriebliche Unterhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung unterscheiden können. Aus den vollständigen Aufwendungen lassen sich anschließend Verrechnungspreise für einzelne Leistungen berechnen. Diese Verrechnungspreise kann die Stadt beispielsweise für Vergleiche mit dem freien Markt nutzen. Dies ist in Lennestadt wichtiger als in anderen kreisangehörigen Kommunen, weil der Bauhof nicht nur kleinflächige Erhaltungsmaßnahmen selbst durchführt. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln sollen wirtschaftlich eingesetzt werden. Hierzu ist ein Vergleich mit dem freien Markt im Vorfeld der Entscheidung über eine mögliche Vergabe notwendig. (vgl. „Unterhaltung“)

Idealerweise sollte die Kostenrechnung mit der zukünftigen Straßendatenbank verknüpft sein. Ggfls. müssen Strukturen/ Gliederungen in der Kostenrechnung geändert oder detaillierter eingerichtet werden.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

In Lennestadt lässt sich der Erfolg der momentanen Erhaltungsstrategie nicht über Kennzahlen messen oder steuern.

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 Lennestadt** hat in ihrem Haushaltsplan für die Gemeindestraßen und Wirtschaftswege allgemeine Ziele definiert. Hierzu zählen u.a. der Erhalt und die Sicherheit der Flächen, die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und der Bewirtschaftung von Waldflächen sowie Nutzung als nahe Ortsverbindungen.

Der zuständige Fachbereich verfolgt bei den Straßen seit einigen Jahren eine Sanierungsstrategie. Ziel ist es, die Straßen möglichst lange zu erhalten und hierfür frühzeitig die richtigen Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen (siehe „Erhaltung der Verkehrsflächen – Unterhaltung“). Der Tiefbaubereich in Lennestadt hofft, die Strategie möglichst lange umsetzen zu können, so dass sich positive Effekte langfristig einstellen und Erhaltungsmaßnahmen zuverlässig über den gesamten Lebenszyklus einer Straße vorausschauend eingeplant werden können. Die finanzielle Situation der Stadt Lennestadt wird wesentlich darüber entscheiden, über welchen Zeitraum die Strategie umgesetzt werden kann. Die gpaNRW unterstützt den Ansatz der Stadt Lennestadt zu einer langfristigen, über den gesamten Lebenszyklus angelegten Strategie. Eine vollständige und aktuelle Straßendatenbank kann die Stadt Lennestadt bei der Umsetzung der Strategie unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte ihre langfristige Strategie schriftlich fixieren und um strategische Zielvorgaben ergänzen. Die Verwaltungsführung der Stadt Lennestadt sollte die Gesamtstrategie mittragen und versuchen, sie tatsächlich langfristig beizubehalten.

Die momentane Strategie der Stadt Lennestadt ist langfristig dazu geeignet, das kommunale Vermögen „Straßen und Wirtschaftswege“ möglichst gut und nachhaltig zu erhalten. Um die Strategie transparenter und begreifbarer zu gestalten, sollte Lennestadt die allgemeinen Leitziele passend zur Strategie konkreter fassen. Ist der Datenbestand aktuell, kann sie sich z. B. als operatives Ziel setzen, jährlich eine bestimmte Fläche zu erneuern oder über einen bestimmten Zeitraum den Zustand einer gewissen Anzahl an Verkehrsflächen um eine Zustandsklasse zu verbessern. Um beurteilen zu können, inwieweit sie die formulierten Ziele erreicht, sollte die Lennestädter Verwaltung in einem nächsten Schritt messbare und steuerbare Kennzahlen definieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie dann die Kennzahlen im Ist und Soll miteinander abgleichen. Frühzeitig kann sie so Abweichungen erkennen, analysieren und ggf. zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen ergreifen. Ziele, Kennzahlen und Abweichungsanalysen sollten letztendlich in ein regelmäßiges internes und externes Berichtswesen münden.

6.4 Prozessbetrachtung

6.4.1 Aufbruchmanagement

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

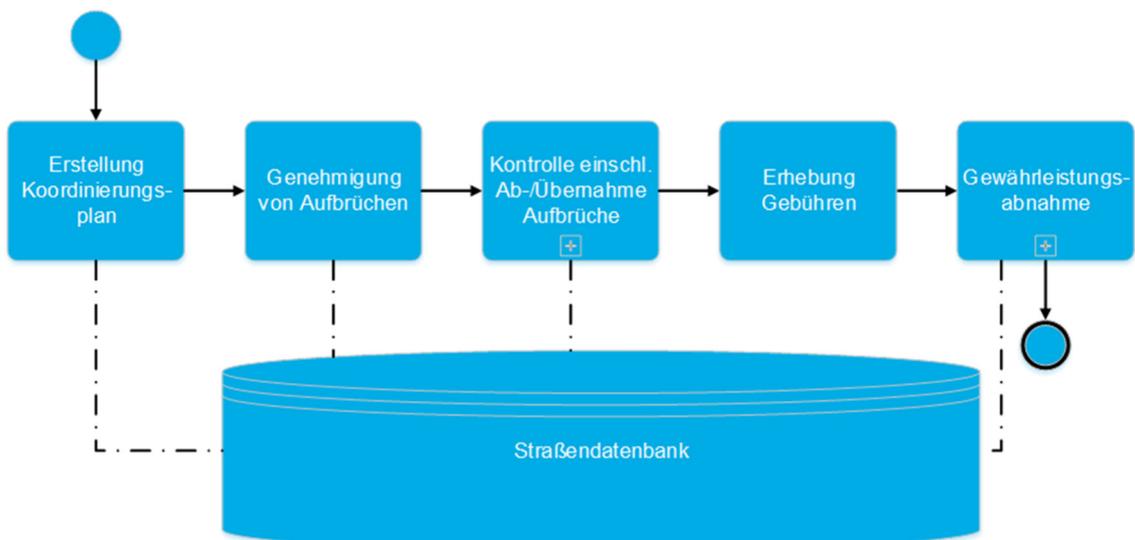
→ Feststellung

Das Aufbruchmanagement der Stadt Lennestadt kann in wesentlichen Prozessschritten verbessert werden. Vor allem digitale Elemente können den Prozess vereinheitlichen und in Vertretungsfällen für ein ordnungsgemäßes und fachgerechtes Verfahren sorgen.

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



Koordination und Genehmigung

Die **Stadt Lennestadt** koordiniert die Aufbrüche in ihrem Straßenraum. In den ersten Monaten eines Jahres veranstaltet die Stadtverwaltung ein Treffen, in dem sie über die geplanten Maßnahmen des kommenden Jahres und der drei folgenden Jahre berichtet. Gleichzeitig fragt sie die geplanten Maßnahmen der Versorger ab. Nach Auskunft der Verwaltung kann sie Aufbrüche der Versorger allerdings meist nicht so frühzeitig planen wie es wünschenswert wäre. Werden Bauabsichten an Lennestadt herangetragen, so wird eine zeitliche Lösung gesucht, bei der die Verkehrsfläche nur einmal aufgebrochen werden muss. Maßnahmen verschiedener Akteure werden gebündelt ausgeführt. Laut der Stadt Lennestadt gelingt es in fast allen Fällen, notwendige Erhaltungsmaßnahmen der Stadt und/ oder Maßnahmen Dritter zeitlich miteinander abzustimmen.

Die Ergebnisse des jährlichen Treffens dokumentiert die Stadt in einem Protokoll, welches allen Teilnehmern zur Verfügung steht. Planungsunterlagen versendet die Verwaltung auf Anfrage an die Versorger. Eine digitale Verwaltung der koordinierten Maßnahmen kann die Handhabung und auch die Abfrage erleichtern.

→ Empfehlung

Die Stadt Lennestadt sollte im Zusammenhang mit der neuen Straßendatenbank ihre Maßnahmenplanung sowie Maßnahmen Dritter über ein Online-Portal allen Beteiligten zugänglich machen. So kann sich jeder Versorger jederzeit über Maßnahmen informieren. Auch sollten über das Portal beabsichtigte Aufbrüche an die Verwaltung herangetragen werden können.

Hat die Stadt Lennestadt zukünftig eine Straßendatenbank aufgebaut, sollte das gesamte Aufbruchmanagement Teil dieser Datenbank werden. Das Aufbruchmanagement kann dabei ein eigenes Modul innerhalb der Datenbank sein oder über eine Schnittstelle angebunden werden. Im Modul oder über die Schnittstelle sollte Lennestadt die Informationen zu den koordinierten Maßnahmen hinterlegen. Modul oder Schnittstelle sollten die Online-Koordinierung ermöglichen. Sind Maßnahmen zeitlich abgestimmt, so müssen die Aufbrüche von der Stadt Lennestadt genehmigt werden. Genehmigungsverfahren sollten einheitlich strukturiert und nach Möglichkeit digital unterstützt sein. Hierfür sollte Lennestadt zukünftig ebenfalls die Straßendatenbank nutzen.

→ Empfehlung

Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte Lennestadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen.

→ Empfehlung

Der für die Kontrolle des Aufbruchs zuständige Mitarbeitende sollte zudem Zugriff auf die Straßendatenbank haben, um Genehmigungen einzusehen und Kontrollen sofort im System zu dokumentieren.

Für Punktbaustellen erteilt die Stadt Lennestadt Jahresgenehmigungen, so dass bei akuten Fällen der Dritte sofort handeln kann. Bei der Genehmigung von Aufbrüchen im Rahmen von Li-

nienbaustellen berücksichtigt der Bereich Tiefbau, wie die Maßnahmen koordiniert sind. Dementsprechend gibt es häufiger Terminverschiebungen, aber kaum Versagungen. Die Genehmigung erteilt der Bereich Tiefbau meist schriftlich per E-Mail ohne einen einheitlichen Genehmigungsvordruck.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt muss sicherstellen, dass die Genehmigungsverfügung zum Aufbruch alle rechtlich vorgeschriebenen Bestandteile enthält. Ein Vordruck bzw. eine Muster-E-Mail ist hierfür ratsam.

Kontrolle einschließlich Ab-/ Übernahme der Aufbrüche

Vor größeren Aufbrüchen sollte eine Kommune den Ausgangszustand dokumentieren. So kann sie bei der Ab-/ Übernahme den wiederhergestellten Zustand mit dem vorherigen Zustand abgleichen und Unstimmigkeiten leichter klären. Die Stadt Lennestadt dokumentiert nicht bei jeder größeren Baumaßnahme den Ursprungszustand. Die handelnden Mitarbeiter entscheiden aufgrund ihrer Erfahrungen und Ortskenntnisse darüber, ob der Zustand dokumentiert werden soll. Lennestadt fotografiert dann den Zustand. Falls nötig, vermerken die Mitarbeitenden Ergänzungen schriftlich. Bei besonderen Maßnahmen, z.B. großen Linienbaustellen, dokumentiert die Stadt Lennestadt den Zustand vor Ort zusammen mit dem Vorhabenträger.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand aufnimmt und ob sie dies allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger vornimmt.

Eine Beschränkung auf größere Maßnahmen wird aufgrund der personellen Ressourcen notwendig sein. Bei allen Maßnahmen, bei denen sie den Ausgangszustand nicht gesondert dokumentiert, sollte Lennestadt zumindest vermerken, von welchem Zustand sie ausgeht.

Den Baubeginn zeigen die Vorhabenträger meist elektronisch mit eigenen Vordrucken bei der Stadt Lennestadt an. Meist wird die vorgesehene Frist von drei Tagen vor Baubeginn eingehalten. Die Verwaltung hält nicht nach, ob eine Baubeginnanzeige eingeht oder ob die enthaltenen Angaben mit den Daten in der Aufbruchgenehmigung übereinstimmen. Bei diesen Routinen sollte zukünftig das digitale Aufbruchmanagement den Arbeitsablauf in Lennestadt unterstützen.

→ **Empfehlung**

Mithilfe des digitalen Aufbruchmanagements sollte Lennestadt zukünftig nachhalten, ob eine Baubeginnanzeige eingeht, ob sie rechtzeitig eingeht und ob die Angaben mit der Genehmigung übereinstimmen. Den Baubeginn sollte sie zudem digital hinterlegen.

Hat der Vorhabenträger mit der Baumaßnahme begonnen, so obliegt es der Stadtverwaltung, die Arbeiten während der Durchführung und nach Fertigstellung zu kontrollieren. In diesem Zusammenhang ist es für den Vorhabenträger wichtig zu wissen, welche Anforderungen die Kommune an die Durchführung des Aufbruchs stellt. Die Stadt Lennestadt stellt an alle Vorhabenträger die Forderungen, dass der Aufbruch entsprechend der aktuellen technischen Regelwerke im Straßenbau durchzuführen ist. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Straßen und Wirtschaftswege entsprechend dem aktuellen Stand der Technik hergestellt werden. Jedoch gibt es in jeder Kommune Besonderheiten beim Aufbau oder in der Gestaltung. Die Stadt Lennestadt

könnte die Anforderungen an die Durchführung des Aufbruchs in einem Handbuch oder Informationsschreiben zusammenstellen. Zumindest sollte der Tiefbaubereich in Lennestadt die Hinweise zur Durchführung bereits in die Genehmigung aufnehmen.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet, die jeweiligen Ausführungsphasen mit Fotos zu dokumentieren. Diese Fotos sind in Lennestadt Voraussetzung für die spätere Ab-/ Übernahme der Aufbruchstelle. Weitere Nachweise zur Ausführung verlangt die Stadt Lennestadt nur anlassbezogen. In solchen Fällen ist sie vor Ort, wenn die Nachweise erstellt werden.

Während der Ausführung kontrolliert die Stadt Lennestadt die Baumaßnahmen unangekündigt und stichprobenartig. Meist beschränkt sie sich hierbei auf größere Baustellen, aber auch kleinere Baustellen werden vereinzelt von ihr kontrolliert. Die Verwaltung wählt vor allem auf Basis von subjektiven Kriterien aus, welche Aufbrüche sie vor Ort begutachtet. Größe der Maßnahme und Häufigkeit des Arbeitens für die Stadtverwaltung sind bei der Auswahl von untergeordneter Bedeutung. Grundsätzlich ist die Stichprobenkontrolle, von der alle Maßnahmen betroffen sein können, angemessen. Objektive Kriterien für die Auswahl machen des Verwaltungshandeln jedoch transparenter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte objektive Kriterien definieren, nach denen die Vorortkontrollen von Aufbrüchen festgelegt werden. Dies können beispielsweise Umfang der Maßnahmen oder Alter, Zustand und Art der Straße bzw. des Wirtschaftswegs sein. Besonderheiten wie Häufigkeit, Fehler bei vorherigen Baustellen oder auch „Bauchgefühl“ sollten in die Auswahl einfließen. Die Auswahl sollte Lennestadt schließlich festhalten, idealerweise in der Straßendatenbank.

Die Kontrollen dokumentiert Lennestadt nur schriftlich, wenn es Auffälligkeiten gibt. Grundsätzlich sollte die Stadt Lennestadt alle Vorortkontrollen nachweisen können. Ggf. sind Datum und der Hinweis, dass keine Auffälligkeiten vorhanden waren, ausreichend. Stellt der Tiefbaubereich in Lennestadt Mängel bei der Ausführung fest, so fordert er den Vorhabenträger auf, die Mängel in einer festgelegten Frist zu beseitigen. Frist und Mängelbeseitigung an sich überwacht die Stadt Lennestadt.

→ **Empfehlung**

Langfristig sollte Lennestadt ihre zukünftige Straßendatenbank so aufbauen, dass Angaben zu den Kontrollen, wie Auswahlentscheidung, Datum, Ergebnis und ggf. Mängel, in der Datenbank hinterlegt werden können.

Alle Vorhabenträger auf Lennestädter Verkehrsflächen zeigen telefonisch oder elektronisch die Fertigstellung des Aufbruchs an. Die angefertigten Fotos sind zu diesem Zeitpunkt bei der Stadt einzureichen. Fotografieren die Vorhabenträger die einzelnen Schichten im Aufbau der Verkehrsflächen, sollte Lennestadt diese Informationen zukünftig nutzen, um den Zustand und die Werthaltigkeit der Flächen zu beurteilen. Sukzessive kann sie dann Informationen gewinnen, die wichtig für eine umfassende Zustandserfassung sind. Mit einer visuellen Methode kann sie diese Informationen nicht erhalten. Sie können jedoch für Erhaltungsmaßnahmen relevant sein.

Art und Umfang der Ab- und Übernahme von Aufbruchstellen hängt in Lennestadt von der Größe und des Umfangs des Aufbruchs ab. Bedingt durch die geringe Personalausstattung gibt es Termine vor Ort beispielsweise nur bei Linienbaustellen. Als Dokumentation dienen die Fotos des Vorhabenträgers sowie das Ab-/ Übernahmeprotokoll. Ebenfalls nur anlassbezogen

zieht sie den Ausgangszustand in die Ab-/ Übernahme ein. Eventuell vorhandene Mängel dokumentiert sie vergleichbar mit festgestellten Mängeln während der Ausführung.

→ **Empfehlung**

In die Straßendatenbank sollte Lennestadt ebenfalls die Ab- und Übernahmen eintragen. Informationen aus diesem Schritt wie Fotos, Zustände des Aufbaus etc. sollte sie hinterlegen. Um das Verwaltungshandeln noch weiter zu unterstützen, sollte eine elektronische Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme implementiert werden.

Gewährleistungsabnahme

Die Gewährleistungsfrist ermöglicht es der Kommune, eventuelle Schäden durch und bei dem Aufbruch innerhalb eines gewissen Zeitraums feststellen zu können. Bis zur endgültigen Gewährleistungsabnahme kann die Stadtverwaltung den Vorhabenträger auffordern, Mängel zu beseitigen.

Innerhalb der Gewährleistungsfrist sollte eine Kommune die Aufbruchstellen regelmäßig kontrollieren. In der Regel kann dies mit den regelmäßigen Straßenbegehungen im Rahmen der Verkehrssicherung verbunden werden. Es muss sichergestellt sein, dass derjenige, der die Verkehrsflächen kontrolliert, über die Aufbrüche informiert ist.

Die Stadt Lennestadt kontrolliert die Aufbruchstellen nicht standardisiert. Kontrollen verknüpft sie nicht mit den Straßenbegehungen, da auch diese nicht regelmäßig stattfinden (vgl. „5.3.2 Straßendatenbank“). Die Mitarbeiter kontrollieren Aufbruchstellen anlassbezogen, z. B. wenn bei Fahrten durch das Stadtgebiet Auffälligkeiten festgestellt werden oder Beschwerden bei der Stadt eingehen.

→ **Empfehlung**

Setzt die Stadt Lennestadt die Empfehlung zu den Straßenbegehungen um, sollte sie die Kontrolle der Aufbruchstellen in ihre Regelungen aufnehmen. Zukünftig sollte die Straßendatenbank den Arbeitsablauf gleichfalls in diesem Punkte unterstützen.

Bei größeren Aufbrüchen überprüft die Stadt Lennestadt am Ende der Gewährleistungsfrist vor Ort, ob Mängel vorhanden sind. In einem Abnahmeprotokoll dokumentiert sie die Begutachtung und eventuelle Mängel. Kommt es zu Streitigkeiten mit dem Vorhabenträger, veranlasst die Stadtverwaltung Kernbohrungen und deren Analysen. Mängelbeseitigungen behandelt sie in der derselben Art und Weise wie bei den vorherigen Prozessschritten.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen einer vollumfänglichen Straßendatenbank sollte Lennestadt schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme hinterlegen.

6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

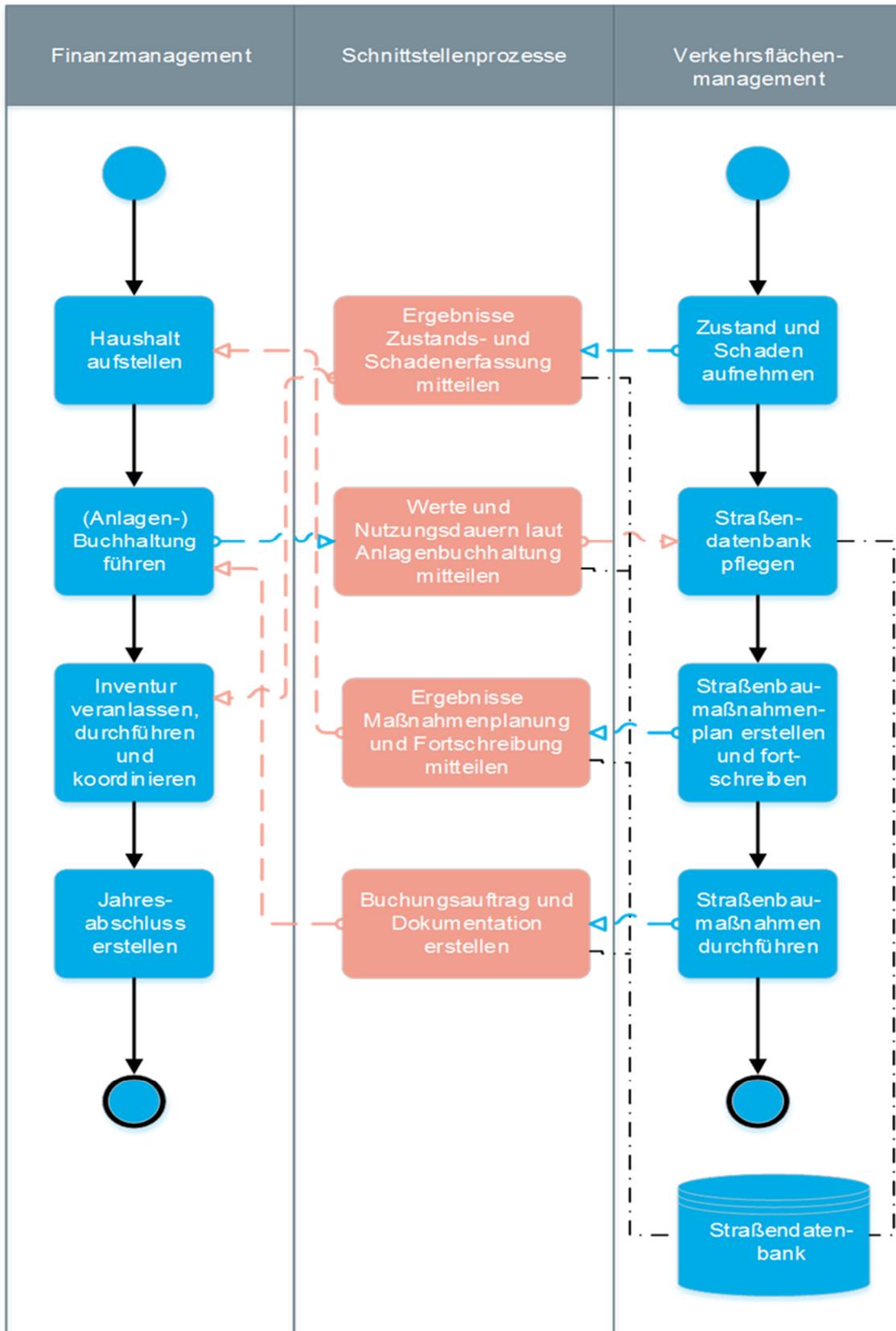
Verkehrsflächen- und Finanzmanagement können in Lennestadt zukünftig enger miteinander verzahnt werden.

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



In **Lennestadt** gibt es zurzeit keine verlässliche, vollständige Datenbasis bzw. Datenbank zu den Verkehrsflächen (vgl. „5.3.2 Straßendatenbank“). Aufgrund der veralteten Daten besteht zurzeit in Lennestadt die Möglichkeit, dass die Anlagenbuchhaltung nicht den tatsächlichen Verhältnissen entspricht.

Eine Datenbank erleichtert die hier betrachteten Schnittstellenprozesse. Hierfür sollten neben dem Bereich Tiefbau künftig auch die Kämmerei in Lennestadt auf die Datenbank zugreifen können. Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung müssen über eine einheitliche Datenbasis verfügen. Die Straßendatenbank sollte führend sein, weil hier üblicherweise detailliertere Informationen zu den Anlagegütern vorliegen. Die Stadt Lennestadt muss den Informationsfluss zwischen den Beteiligten sowie den dauerhaften und regelmäßigen Abgleich beider Systeme sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte in der künftigen Datenbank die Rechte so definieren, dass auch Mitarbeitende der Kämmerei auf das System zugreifen können. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einsehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte der Tiefbaubereich Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.

Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. In der Straßendatenbank werden die Zustände und sämtliche Informationen zu Schäden hinterlegt. Diese Informationen sind vom Finanz- oder Verkehrsflächenmanagement im Rahmen einer Inventur zu bewerten und in der Anlagenbuchhaltung nachzuvollziehen. Die Informationen aus der Straßendatenbank können unterschiedliche buchhalterische Vorgänge auslösen. Möglicherweise müssen Schäden über der normalen Abnutzung wertmindernd als außerplanmäßige Abschreibungen berücksichtigt werden. Instandhaltungsrückstellungen können ebenso ausgelöst werden wie geänderte Restnutzungsdauern. Gleichfalls können Investitionen in die Straßen und Wirtschaftswege dazu geführt haben, dass der bilanzielle Wert bestätigt wird.

Die Stadt Lennestadt hat bisher ihre Verkehrsflächen weder körperlich noch anhand von Belegen inventarisiert. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten stimmen sich Kämmerei und Tiefbau jedoch über notwendige Instandhaltungsrückstellungen ab.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lennestadt ist seit der Eröffnungsbilanz 2007 den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur nicht gerecht geworden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte eine körperliche Inventur ihrer Verkehrsflächen mit der anstehenden Zustandserfassung verbinden. Ziel muss es sein, den Datenbestand in der Anlagenbuchhaltung an die neuen Erkenntnisse anzupassen.

Im Vorfeld der Zustandserfassung und körperlichen Inventur sollten Tiefbau und Kämmerei in Lennestadt das Verfahren und die formalen Vorgaben abstimmen. Auch bei der Zustandserfassung sollte Lennestadt die Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur beachten und die Erfassung ordnungsgemäß dokumentieren. Es ist festzulegen, welcher Bereich die Verkehrsflächen für die Inventur bewertet. Bewertet die Kämmerei die Flächen, so ist zu definieren, welche Informatio-

nen ihr zur Verfügung gestellt werden müssen. Für Prüfungszwecke sollten in der Straßendatenbank Zustand, die daraus resultierende Restnutzungsdauer, der aktuelle Zeitwert laut Inventur sowie die Bewertung an sich dokumentiert werden.

Eine erfolgreiche Zusammenarbeit der beiden Bereiche hängt mitunter davon ab, wie stetig der Informationsfluss in beide Richtungen ist. Folgende Informationen sollten regelmäßig untereinander ausgetauscht werden bzw. für beide Seiten jederzeit in den Systemen einsehbar sein:

- Buchwerte der Straßen und Wirtschaftswege entsprechend des Jahresabschlusses,
- buchhalterische Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen,
- Maßnahmenplanungen sowie
- zeitliche Verschiebungen oder sachliche Veränderungen innerhalb der Planung.

Bereits jetzt stimmt sich der Tiefbaubereich der Stadt Lennestadt mit der Kämmerei ab, sofern buchhalterische Unsicherheiten bestehen. Langfristig sollten in der Straßendatenbank alle Unterlagen zu durchgeführten Maßnahmen hinterlegt sein, beginnend mit der Entscheidung über die Durchführung bis hin zur Schlussrechnung. Die Datenbank kann so zugleich als Dokumentation für den Jahresabschluss genutzt werden. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten sollten Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank zudem hinsichtlich der durchgeführten Maßnahmen abgeglichen werden. Ist die Maßnahme bzw. deren Auswirkung bei dem gleichen Anlagengut vermerkt bzw. gebucht? Stimmen die Beträge überein? Sind die Maßnahmen konsumtiv oder investiv?

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

→ **Feststellung**

Aus den örtlichen Gegebenheiten könnten sich belastende Faktoren für die Verkehrsflächenunterhaltung in Lennestadt ergeben.

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.

2018 lebten in **Lennestadt** 25.638 Einwohner auf einer Gemeindefläche von rund 136 qkm. Im interkommunalen Vergleich ist die Gemeindefläche der Stadt Lennestadt größer als in Dreiviertel der kreisangehörigen mittleren Kommunen in NRW. Das Stadtgebiet ist jedoch dünner besiedelt als in fast allen Kommunen derselben Größenklasse (vgl. Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm).

Strukturkennzahl Verkehrsflächen 2018

Kennzahl	Lenne- stadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	190	82	326	503	755	2.151	129

Die Stadt Lennestadt hat näherungsweise die Fläche der Straßen und Wirtschaftswege auf Basis von Durchschnittsbreiten berechnet. Mit dieser Fläche arbeitet der Bereich Tiefbau unter anderem bei seiner Haushaltsplanung. Demnach gibt es 2018 in Lennestadt rund 832.000 qm Straßen und rund 1,04 Mio. qm Wirtschaftswege. Alle erfassten Wirtschaftswege in Lennestadt haben einen befestigten Oberbau. Sie stellen häufig die Verbindungswege zwischen zwei Ortschaften dar. Daher haben einige Wirtschaftswege in Lennestadt eher den Charakter einer Straße auch wenn sie als Wirtschaftsweg klassifiziert sind. Durch die Erschließung der Ortschaften über die Wirtschaftswege gewinnen diese Wege in Lennestadt an Bedeutung. Sie sind ein wichtiger Bestandteil des Verkehrsnetzes in Lennestadt.

Auffällig ist in Lennestadt, dass es eine größere Menge an Wirtschaftswegen gibt als an Straßen. Der Anteil der Wirtschaftswege an der näherungsweise berechneten Verkehrsfläche liegt bei 55,5 Prozent. Die Verkehrsfläche je Einwohner beträgt näherungsweise rund 73 qm; davon 33 qm Straßen und 40 qm Wirtschaftswege.

Stellt man auf die verlässlichen Daten aus der Eröffnungsbilanz ab, so gab es Ende 2006 in Lennestadt rund 980.000 qm Straßen und 1,7 Mio. qm Wirtschaftswege. Der Anteil der Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche lag somit bei rund 63 Prozent.

Das Verhältnis der Flächen zueinander weist auf die Bedeutung der Wirtschaftswege in Lennestadt hin. Auch wenn seit 2006 fast ausschließlich Straßen neugebaut wurden und keine Wirtschaftswege, ändern die neuen Flächen nur wenig an dem Verhältnis. Üblicherweise muss eine Kommune ihre Wirtschaftswege nicht so aufwendig/ kostenintensiv unterhalten wie ihre Straßen. Ein Quadratmeter Wirtschaftsweg erschwert die Unterhaltung der Verkehrsflächen weniger als ein Quadratmeter Straßen. Ist, wie in Lennestadt, die Fläche der Wirtschaftswege jedoch deutlich höher als die der Straßen, kann die Menge die Erhaltung durchaus finanziell erschweren. Nach Auskunft der Stadt Lennestadt unterhält sie ihre Wirtschaftswege kaum. Noch seltener führt sie investive Maßnahmen an den Wirtschaftswegen durch.

Aus den örtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen in Lennestadt können sich eher belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen ergeben. Ob dies tatsächlich so ist, lässt sich aufgrund der unklaren Datenlage nicht analysieren. Allerdings weisen weitere Faktoren daraufhin, dass die Wirtschaftswege in Lennestadt die Erhaltung der Verkehrsflächen eher belasten als die Straßen (vgl. folgende Abschnitte).

6.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Sowohl bei den Straßen als auch den Wirtschaftswegen in Lennestadt gibt es einen stetigen Werteverzehr.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Lennestadt, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Bilanzwerte Lennestadt in Mio. Euro

	2006	2007	2008	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsflächen	69,7	68,8	67,5	57,4	56,5	56,6	55,1
davon Bilanzwert Straßen	65,2	64,7	63,8	54,9	54,0	53,6	52,3
davon Bilanzwert Wirtschaftswege	4,5	4,1	3,7	2,5	2,5	3,0	2,8

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen Lennestadt

Kennzahlen	2006	2007	2008	2015	2016	2017	2018
Verkehrsflächenquote in Prozent	32,7	32,7	32,2	29,3	28,5	27,9	27,1
Straßenquote in Prozent	30,6	30,7	30,5	28,0	27,2	26,4	25,7
Wirtschaftswegequote in Prozent	2,1	2,0	1,8	1,3	1,3	1,5	1,4
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	30,35	29,26	29,10	28,83

Die Verkehrsflächenquote zeigt, welche Bedeutung die Verkehrsflächen für das kommunale Vermögen in Lennestadt haben. Zum Jahresende 2006 umfassen die Verkehrsflächen fast ein Drittel des bilanzierten Vermögens in Lennestadt. Allerdings tendiert zum Jahresende 2018 der Anteil eher in Richtung ein Viertel des Vermögens. Zeitgleich hat sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen deutlich verringert. Der Stadt Lennestadt ist es nicht gelungen, das Vermögen „Straßen- und Wirtschaftswege“ langfristig zu erhalten.

Der stetige Werteverzehr stellt sowohl bei den Straßen als auch den Wirtschaftswegen ein langfristiges bilanzielles Risiko dar. Die prozentuale Abnahme ist bei der Wirtschaftswegequote höher als bei der Straßenquote. Der stärkere Werteverzehr kann auf ein früheres Risiko bei den Wirtschaftswegen hindeuten.

Aufgrund von Neubauten und den damit verbundenen bilanziellen Wertezuwächsen steigen die zu buchenden jährlichen Abschreibungen auf die Straßen und Wirtschaftswege. 2018 buchte Lennestadt rund 2,3 Mio. Euro Abschreibungen auf die Verkehrsflächen (siehe „Reinvestitionen“). Neben den jährlichen Abschreibungen hat sie außerplanmäßige Abschreibungen bisher nur aufgrund von Wertkorrekturen zur Eröffnungsbilanz gebucht.

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 2018

Kennzahlen	Richtwert	Lennestadt
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	k.A.
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k.A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	46,4

6.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

In Lennestadt deutet das Alter der Verkehrsflächen zurzeit noch nicht auf einen Investitionsbedarf hin. Bereits 2006 deutete der Zustand der Wirtschaftswege auf ein Risiko für einen langfristigen Vermögenserhalt hin.

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.

Alter

Die **Stadt Lennestadt** hat für ihre Wirtschaftswege eine Gesamtnutzungsdauer von 30 Jahren festgelegt. Für ihre Straßen hatte sie zunächst eine Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren vorgesehen. 2014 hat sie die Nutzungsdauer auf 45 Jahre verlängert. Die verlängerte Nutzungsdauer hat direkt ausschließlich bilanzielle Auswirkungen. Die jährlichen Abschreibungen verringern sich, da sie sich auf einen längeren Zeitraum verteilen. Gleichzeitig erhöht sich der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen. Für die Erhaltung der Straßen muss beurteilt werden, ob die Straßen tatsächlich fünf Jahre länger einwandfrei genutzt werden können. Ggf. werden im Lebenszyklus zusätzliche Maßnahmen notwendig, damit die Lebensdauer von 45 Jahren erreicht werden kann. Allerdings ist eine Nutzungsdauer von 45 Jahren bei Straßen eher noch kurz. Je nach Straßenart und Verkehrsaufkommen ist davon auszugehen, dass Straßen eine Nutzungsdauer zwischen 60 und 80 Jahren erreichen können. Dies setzt voraus, dass sie ordnungsgemäß gebaut und unterhalten werden und keinen sonstigen Veränderungen, wie Aufbrüchen, unterliegen.

Zum Jahresende 2018 haben die Straßen in Lennestadt eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 24 Jahren. Hieraus ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 46 Prozent. Die Wirtschaftswege weisen zum 31. Dezember 2018 durchschnittlich eine Restnutzungsdauer von noch 13 Jahren auf. Der Anlagenabnutzungsgrad berechnet sich zu rund 55 Prozent. Folglich befinden sich die Wirtschaftswege in Lennestadt eher in einer beginnenden Überalterung als die Straßen. Ausnahmen mag es bei einzelnen Straßen und Wirtschaftswegen geben.

Aufgrund des höheren Anlagenabnutzungsgrades könnte bei einzelnen Wirtschaftswegen ein Investitionsbedarf tendenziell früher eintreten als bei anderen Flächen. Bei den Straßen in Lennestadt wird sich eher langfristig ein Investitionsbedarf bemerkbar machen.

Zustand

Neben dem bilanziellen Alter der Straßen ist der tatsächliche Zustand ein wesentlicher Indikator für die notwendige Erhaltung.

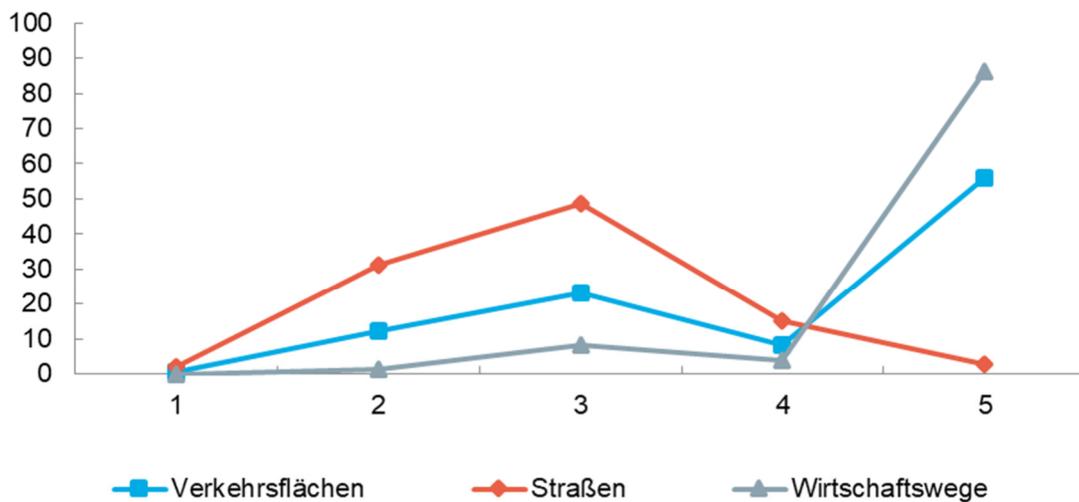
Zustandsklassen sind eine Bewertungsskala für Verkehrsflächen. Sie gruppieren die Verkehrsflächen anhand ihrer Schäden. Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 1 haben einen sehr guten Zustand, also keine bis sehr kleine oder wenige Schäden. Hingegen sind Verkehrsflächen in der Zustandsklasse 5 in einem sehr schlechten Zustand. Es gibt stark ausgeprägte Schäden und die Nutzung der Verkehrsfläche ist eingeschränkt.

Die **Stadt Lennestadt** hat 2006 für die Eröffnungsbilanz die Zustände ihrer Verkehrsflächen erfasst. Danach hat es keine erneute Zustandserfassung gegeben. Auch hat die Verwaltung die Zustände nicht anhand der durchgeführten Maßnahmen fortgeschrieben. Es ist davon auszugehen, dass sich die Zustände durch die durchgeführten Maßnahmen kaum wesentlich verbessert haben. Neugebaute Straßen mit guten Zustandsklassen gleichen Verschlechterungen von bestehenden Straßen aus. In den vergangenen vierzehn Jahren seit der Eröffnungsbilanz haben die Verkehrsflächen jedoch in der Gesamtheit Abnutzung und Verschleiß erfahren.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in qm 2006

Straßenart	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Fläche gesamt
Verkehrsfläche	19.056	326.747	620.470	217.716	1.501.225	2.685.214
davon Straßen	19.056	304.856	477.404	149.565	27.226	978.107
davon befestigte Wirtschafts- wege	0	21.891	143.066	68.151	1.473.999	1.707.107

Verteilung der Zustandsklassen in Prozent 2006



Es ist zu erkennen, dass bereits 2006 mit rund 86 Prozent ein sehr großer Teil der Wirtschaftswege in der schlechtesten Zustandsklasse war. Der Zustand der Wirtschaftswege war bereits 2006 ein Risiko für die wirtschaftliche Erhaltung über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Auch wenn 2006 nur die Oberfläche der Wirtschaftswege in einem schlechten Zustand war, ist davon auszugehen, dass durch die geringe Unterhaltung bei vielen Flächen nun auch der Unterbau verschlissen ist. Dies ist insofern ein Risiko für die langfristige Erhaltung des Vermögens, weil die Wirtschaftswege 2018 noch eine Restnutzungsdauer von 13 Jahren aufweisen. Außerplanmäßige Abschreibungen oder Anlagenabgänge werden höchstwahrscheinlich zu verbuchen sein. Das Risiko für das Lennestädter Vermögen wird durch den nicht ganz so hohen Bilanzwert der Wirtschaftswege abgemildert.

Ob es tatsächlich ein Risiko gibt, lässt sich verlässlich nur nach einer aktuellen Zustandserfassung sagen. Wegen ihrer Bedeutung sollte die Stadt Lennestadt zukünftig auch die Wirtschaftswege in die Maßnahmenplanung einbeziehen. Schon jetzt wird es bei den Wirtschaftsweegen einen hohen Investitionsbedarf geben, der kaum innerhalb weniger Jahre gedeckt werden kann. Die schlechten Zustände können nur noch durch Erneuerungen verbessert werden.

Ein mögliches Risiko bei den Straßen in Lennestadt wird geringer sein. 2006 zeigten die Zustände der Straßen ein auskömmliches Bild. Die Flächen in den besseren Zustandsklassen überwiegen; nur geringe Flächen haben starke Schäden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt muss sich mit einer neuen Zustandserfassung ein aktuelles Bild über ihre Verkehrsflächen schaffen. Auf Basis der Zustände sollte sie notwendige Erhaltungsmaßnahmen erarbeiten.

6.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltung der Verkehrsflächen in Lennestadt tendiert in den letzten Jahren in eine auskömmlichere Richtung, welche zudem langfristig anzustreben ist. Risikobehaftet könnte jedoch die Unterhaltung der Wirtschaftswege sein.

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.

2018 hat die **Stadt Lennestadt** rund 2,3 Mio. Euro für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen aufgewendet. Hiervon entfallen etwa 1,7 Mio. Euro auf Erhaltungsmaßnahmen, die der Bauhof (0,8 Mio. Euro) oder Fremdfirmen durchgeführt haben. Hinzu kommen anteilige Personalaufwendungen für die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter im Fachbereich IV sowie Aufwendungen für Zuführungen zu Instandhaltungsrückstellungen.

Grundsätzlich führt der Bauhof alle Arten von Erhaltungsmaßnahmen aus, wenn es personell möglich ist. Fehlen Fahrzeuge, Maschinen und/ oder Geräte leiht sie sich die Stadt Lennestadt für die Maßnahmen aus. Teilweise leiht sie sich auch Personal aus, z. B. ein Spezialfahrzeug samt Fahrer, so dass die städtischen Mitarbeiter die manuellen Arbeiten ausführen können. Kann der Bauhof die Maßnahmen nicht durchführen, werden Maßnahmen fremdvergeben. Ziel muss es in Lennestadt sein, die zur Verfügung stehenden Mittel wirtschaftlich einzusetzen. Bei der Frage Eigenleistung oder Fremdvergabe sollte nicht im Mittelpunkt stehen, ob der Bauhof personell bzw. flächenmäßig in der Lage ist, die Maßnahme durchzuführen, sondern, ob er sie wirtschaftlich durchführen kann. Erfahrungen der gpaNRW zeigen, dass zumeist Instandsetzungen als Fremdvergabe wirtschaftlicher sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lennestadt sollte Eigenleistungen und Fremdvergaben zukünftig über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit steuern. Ggf. sollte eine Entscheidung getroffen werden, den Bauhof nur noch für bestimmte Erhaltungsarten einzusetzen.

Seit 2017 stehen in Lennestadt deutlich höhere Finanzmittel für die Erhaltung und auch somit Unterhaltung¹⁷ zur Verfügung.

¹⁷ Unterhaltungsaufwendungen entsprechen den Erhaltungsaufwendungen plus anteilige Personalaufwendungen und Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich Erträgen aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen.

Erhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen Lennestadt in Euro

Grundzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Erhaltungsaufwendungen	1.158.670	1.051.768	1.273.917	1.600.769	1.680.304

Mit diesen Mitteln kann die Stadt Lennestadt nun vermehrt großflächige Erhaltungsmaßnahmen an den Straßen durchführen. Statt Oberflächen nur zu flicken, erneuert sie nun großflächig die Deckschicht. Nach Auskunft der Stadt gelingt es ihr so, eine komplette Erneuerung des gesamten Abschnitts um gut zehn Jahre hinauszuschieben. Die höheren Finanzmittel führen dazu, dass mehr Maßnahmen fremdvergeben werden, da der Bauhof personell nicht in der Lage ist, Maßnahmen in solcher Gesamthöhe zu bearbeiten.

Bezogen auf die näherungsweise erhobene Verkehrsfläche von rund 1.868.000 qm hat Lennestadt pro qm Verkehrsfläche 1,25 Euro für die Unterhaltung aufgewendet. Mit diesem Wert läge sie nur gering unter dem Richtwert. Nach Auskunft der Verwaltung orientiert sie sich selbst an dem Wert der Forschungsgesellschaft. Ziel ist es, solange es die finanziellen Möglichkeiten zulassen, dem Wert so nah wie möglich zu kommen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die berechnete Fläche bei weitem nicht der tatsächlichen Fläche entsprechen wird. Bezieht man die Unterhaltungsaufwendungen auf die Fläche laut Eröffnungsbilanz ergeben sich nur 0,87 Euro je qm Verkehrsfläche. Der Richtwert von 1,30 Euro liegt folglich weiter entfernt.

Die gestiegenen Finanzmittel werden vor allem deutlich, wenn man nur die Aufwendungen für Erhaltungsmaßnahmen durch den städtischen Bau- und Betriebshof sowie Fremdfirmen betrachtet.

Erhaltungsaufwendungen je qm in Euro in Lennestadt

Fläche	2014	2015	2016	2017	2018
Verkehrsfläche gesamt	0,62	0,57	0,68	0,86	0,90
Straßen	1,33	1,19	1,46	1,85	1,91
Wirtschaftswege	0,07	0,07	0,06	0,06	0,09

Für eine detaillierte Analyse der Unterhaltung fehlen weitere Daten, wie die Aufteilung der Aufwendungen auf die einzelnen Erhaltungsarten und die durchführende Stelle. Diese Informationen sind notwendig, um die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung verlässlich beurteilen zu können.

→ Empfehlung

Die Stadt Lennestadt sollte zukünftig die Erhaltungsaufwendungen den einzelnen Erhaltungsarten zuordnen können.

Wirtschaftswege sind in der Regel nicht so kostenintensiv und aufwendig zu unterhalten wie Straßen. Der Richtwert von 1,30 Euro ist ein Mischwert für Straßen und Wirtschaftswege. Aufgrund der deutlich höheren Fläche an Wirtschaftswegen in Lennestadt wird der Richtwert für Lennestadt vermutlich unter 1,30 Euro liegen. Für detaillierte Analysen fehlen auch hier Angaben.

Ziel des zuständigen Fachbereichs ist es, langfristig eine Kontinuität für die Unterhaltung herzustellen. Jährlich soll ein nur der Inflation unterliegender Festbetrag für die Unterhaltung aufgewendet werden. So wäre es möglich, jährlich denselben Anteil an Maßnahmen durchzuführen. Über den gesamten Lebenszyklus einer Verkehrsfläche kann der Fachbereich dann langfristig die erforderlichen Maßnahmen planen. Nach Auskunft der Verwaltung sind in der Regel während der 45-jährigen Nutzungsdauer zweimal Deckenerneuerungen oder zumindest eine Erneuerung sowie eine Sanierung des Oberbelags notwendig, abhängig beispielsweise von der Straßenart und der Fahrzeugdichte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte langfristig die Finanzmittel für eine auskömmliche Unterhaltung einsetzen. Die angestrebte Kontinuität sollte als Strategie umgesetzt werden.

Welcher Betrag in Lennestadt auskömmlich sein wird, muss die Stadt zunächst auf Basis der zu erstellenden Datengrundlage berechnen. Welche Maßnahmen sind nötig? Was kosten die erforderlichen Maßnahmen? Wie kann ich die Maßnahmen verteilen?

Aus der zuvor dargestellten Tabelle wird neben der Steigerung ein weiterer Aspekt der Unterhaltung in Lennestadt deutlich. Die Wirtschaftswege in Lennestadt unterhält die Stadt kaum. In den letzten Jahren haben Bauhof und Fachfirmen fast ausschließlich Erhaltungsmaßnahmen an Straßen durchgeführt. Gänzlich vernachlässigt Lennestadt die Wirtschaftswege jedoch nicht. Grenzt ein Wirtschaftsweg an eine Straße an, an der eine Maßnahmen durchgeführt wird, so unterhält die Verwaltung meist einige Meter des Wirtschaftsweges mit. Die Maßnahme wird buchhalterisch nicht abgegrenzt. Im Zusammenspiel mit den Zuständen und dem Alter der Wirtschaftswege werden die sehr geringen Unterhaltungsaufwendungen nicht ausreichen, um die Wirtschaftswege auskömmlich zu unterhalten. Neben den schlechten Zuständen deutet also auch die geringe Unterhaltung auf ein mögliches Risiko für eine wirtschaftliche Erhaltung hin.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lennestadt sollte auch ihre Wirtschaftswege in die Maßnahmenplanung aufnehmen. Eine Kontinuität in der Unterhaltung, wenn auch in deutlich geringerem Umfang als bei den Straßen, sollte sie für die Wirtschaftswege ebenfalls anstreben.

→ **Empfehlung**

Durchgeführte Maßnahmen muss die Stadt Lennestadt zukünftig buchhalterisch abgrenzen. Nur so kann sie verlässlich mit Hilfe der Straßendatenbank steuern und die Daten in die Anlagenbuchhaltung übernehmen.

6.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Es ist davon auszugehen, dass die Stadt Lennestadt die Abschreibungen nur zu einem geringen Teil in das Vermögen „Straßen und Wirtschaftswege“ investiert.

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 von der **Stadt Lennestadt** 2018 durchgeführten Investitionen konnten nicht in der für die Analyse benötigten Tiefe erhoben werden. Investitionen in Straßen und Wirtschaftswege hat die Stadt Lennestadt 2018 in Höhe von rund 3,1 Mio. Euro vergeben. Der Betrag entspricht nicht den im Jahresabschluss gebuchten Maßnahmen und enthält auch eine große, nicht in 2018 aktivierte Straßenausbaumaßnahme. Den Großteil der für Investitionen in die Verkehrsflächen zur Verfügung stehenden Mittel investiert die Stadt Lennestadt in den Ausbau von Straßen bzw. Straßenabschnitten oder –bestandteilen und die Erschließung von Baugebieten. Hierdurch schafft sie neues Vermögen in diesem Bereich. Reinvestitionen in das bestehende Straßen- und Wirtschaftswegevermögen sind kaum vorhanden. Teilweise werden durch großflächige Unterhaltungen/ Sanierungen Reinvestitionen zeitlich hinausgeschoben.

Die Entwicklung der Bilanzwerte zeigt, dass die Abschreibungen, also der regelmäßige Werteverzehr, das Vermögen aufgezehrt haben. Die Stadt Lennestadt konnte mit (Re-)Investitionen dem Werteverzehr nicht ausreichend entgegenwirken. Das noch junge Alter der Straßen und die gestiegenen Unterhaltungsaufwendungen bei den Straßen in Lennestadt könnten eine geringe Reinvestitionsquote zurzeit noch verantworten lassen. Für die Wirtschaftswege wäre eine höhere Reinvestitionsquote vermutlich erforderlich. Langfristig werden jedoch auch in Lennestadt Reinvestitionen in die gesamte Verkehrsfläche erforderlich werden. In welchem Umfang hängt u.a. von einer aktuellen Zustandserfassung ab. Unterbleiben Reinvestitionen zukünftig, erhöht sich das Risiko für höhere Ersatzinvestitionen und/ oder außerplanmäßige Abschreibungen.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Mit den ihr vorliegenden lückenhaften Daten kann die Stadt Lennestadt ihr Erhaltungsmanagement nicht zielgerichtet steuern.	142	E1	Die Stadt Lennestadt sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen aktualisieren und, wie in diesem Bericht erläutert, deutlich verbessern. (vgl. Straßendatenbank)	165
F2	Der Stadt Lennestadt fehlt die Grundlage, um die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können.	142	E2.1	Die Stadt Lennestadt sollte schnellstmöglich damit beginnen, eine vollständige Datengrundlage zu ihren Straßen und Wirtschaftswegen aufzubauen.	143
			E2.2	Um zu keiner Zeit die Verkehrssicherheit auf ihren Straßen und Wirtschaftswegen zu gefährden, sollte die Stadt Lennestadt zukünftig regelmäßig diese Flächen kontrollieren. Die Art und Weise sollte sie schriftlich regeln. Im Zusammenhang mit Straßenbegehungen und Zustandserfassungen wird häufig die körperliche Inventur genannt. Inventuren wickeln die Ergebnisse der Zustandserfassung buchhalterisch ab oder gleichen die Bestände in der Anlagenbuchhaltung und einer Straßendatenbank ab (siehe „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“).	144
F3	Mit den derzeit vorhandenen Daten kann die Stadt Lennestadt den Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen nicht vollständig abbilden.	148	E3	Die Stadt Lennestadt sollte den vollständigen Ressourcenverbrauch für ihre Verkehrsflächen transparent darstellen. Einzubeziehen sind sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Unterhaltung der Verkehrsflächen.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Neben einer Gesamtbetrachtung kann eine getrennte Betrachtung der Straßen und Wirtschaftswege vorteilhaft für die strategische Erhaltung sein. Aufgrund der Fläche der Wirtschaftswege, deren Zustand und der Nutzung ist es in Lennestadt sinnvoll, Erkenntnisse isoliert für sie betrachten zu können.	
F4	In Lennestadt lässt sich der Erfolg der momentanen Erhaltungsstrategie nicht über Kennzahlen messen oder steuern.	151	E4	Die Stadt Lennestadt sollte ihre langfristige Strategie schriftlich fixieren und um strategische Zielvorgaben ergänzen. Die Verwaltungsführung der Stadt Lennestadt sollte die Gesamtstrategie mittragen und versuchen, sie tatsächlich langfristig beizubehalten.	169
Prozessbetrachtung					
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Lennestadt kann in wesentlichen Prozessschritten verbessert werden. Vor allem digitale Elemente können den Prozess vereinheitlichen und in Vertretungsfällen für ein ordnungsgemäßes und fachgerechtes Verfahren sorgen.	151	E5.1	Die Stadt Lennestadt sollte im Zusammenhang mit der neuen Straßendatenbank ihre Maßnahmenplanung sowie Maßnahmen Dritter über ein Online-Portal allen Beteiligten zugänglich machen. So kann sich jeder Versorger jederzeit über Maßnahmen informieren. Auch sollten über das Portal beabsichtigte Aufbrüche an die Verwaltung herangetragen werden können.	152
			E5.2	Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte Lennestadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen.	171
			E5.3	Der für die Kontrolle des Aufbruchs zuständige Mitarbeiter sollte zudem Zugriff auf die Straßendatenbank haben, um Genehmigungen einzusehen und Kontrollen sofort im System zu dokumentieren.	171
			E5.4	Die Stadt Lennestadt muss sicherstellen, dass die Genehmigungsverfügung zum Aufbruch alle rechtlich vorgeschriebenen Bestandteile enthält. Ein Vordruck bzw. eine Muster-E-Mail ist hierfür ratsam.	172
			E5.5	Die Stadt Lennestadt sollte Kriterien festlegen, bei welchen Aufbrüchen sie den Ausgangszustand aufnimmt. und ob sie dies allein oder zusammen mit dem Vorhabenträger tut.	172

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.6	Mithilfe des digitalen Aufbruchmanagements sollte Lennestadt zukünftig nachhalten, ob eine Baubeginnanzeige eingeht, ob sie rechtzeitig eingeht und ob die Angaben mit der Genehmigung übereinstimmen. Den Baubeginn sollte sie zudem digital hinterlegen.	172
			E5.7	Die Stadt Lennestadt sollte objektive Kriterien definieren, nach denen die Vorortkontrollen von Aufbrüchen festgelegt werden. Dies können beispielsweise sein Umfang der Maßnahmen oder Alter, Zustand und Art der Straße bzw. des Wirtschaftswegs. Besonderheiten wie Häufigkeit, Fehler bei vorherigen Baustellen oder auch „Bauchgefühl“ sollten in die Auswahl einfließen. Die Auswahl sollte Lennestadt schließlich festhalten, idealerweise in der Straßendatenbank.	173
			E5.8	Langfristig sollte Lennestadt ihre zukünftige Straßendatenbank so aufbauen, dass Angaben zu den Kontrollen, wie Auswahlentscheidung, Datum, Ergebnis und ggf. Mängel, in der Datenbank hinterlegt werden können.	173
			E5.9	In die Straßendatenbank sollte Lennestadt ebenfalls die Ab- und Übernahmen eintragen. Informationen aus diesem Schritt wie Fotos, Zustände des Aufbaus etc. sollte sie hinterlegen. Um das Verwaltungshandeln noch weiter zu unterstützen, sollte eine elektronische Wieder Vorlage für die Gewährleistungsabnahme implementiert werden.	174
			E5.10	Setzt die Stadt Lennestadt die Empfehlung zu den Straßenbegehungen um, sollte sie die Kontrolle der Aufbruchstellen in ihre Regelungen aufnehmen. Zukünftig sollte die Straßendatenbank den Arbeitsablauf gleichfalls in diesem Punkte unterstützen.	174
			E5.11	Im Rahmen einer vollumfänglichen Straßendatenbank sollte Lennestadt schlussendlich alle Informationen zur Gewährleistungsabnahme hinterlegen.	174
F6	Verkehrsflächen- und Finanzmanagement können in Lennestadt zukünftig enger miteinander verzahnt werden.	174	E6	Die Stadt Lennestadt sollte in der künftigen Datenbank die Rechte so definieren, dass auch Mitarbeitende der Kämmerei auf das System zugreifen können. Leserechte können ausreichen, um die benötigten Informationen einsehen und z.B. in der Anlagenbuchhaltung verarbeiten zu können. Ebenso sollte der Tiefbaubereich Informationen aus der Anlagenbuchhaltung abrufen können.	177

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Lennestadt ist seit der Eröffnungsbilanz 2007 den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur nicht gerecht geworden.	177	E7	Die Stadt Lennestadt sollte eine körperliche Inventur ihrer Verkehrsflächen mit der anstehenden Zustandserfassung verbinden. Ziel muss es sein, den Datenbestand in der Anlagenbuchhaltung an die neuen Erkenntnisse anzupassen.	177
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F8	Aus den örtlichen Gegebenheiten könnten sich belastende Faktoren für die Verkehrsflächenunterhaltung in Lennestadt ergeben.	178			
F9	Sowohl bei den Straßen als auch den Wirtschaftswegen in Lennestadt gibt es einen stetigen Werteverzehr.	179			
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F10	In Lennestadt deutet das Alter der Verkehrsflächen zurzeit noch nicht auf einen Investitionsbedarf hin. Bereits 2006 deutete der Zustand der Wirtschaftswege auf ein Risiko für einen langfristigen Vermögenserhalt hin.	181	E10	Die Stadt Lennestadt muss sich mit einer neuen Zustandserfassung ein aktuelles Bild über ihre Verkehrsflächen schaffen. Auf Basis der Zustände sollte sie notwendige Erhaltungsmaßnahmen erarbeiten.	184
F11	Die Unterhaltung der Verkehrsflächen in Lennestadt tendiert in den letzten Jahren in eine auskömmlichere Richtung, welche zudem langfristig anzustreben ist. Risikobehaftet könnte jedoch die Unterhaltung der Wirtschaftswege sein.	184			
F12	Die Stadt Lennestadt sollte Eigenleistungen und Fremdvergaben zukünftig über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit steuern. Ggf. sollte eine Entscheidung getroffen werden, den Bauhof nur noch für bestimmte Erhaltungsarten einzusetzen.	184	E12.1	Die Stadt Lennestadt sollte zukünftig die Erhaltungsaufwendungen den einzelnen Erhaltungsarten zuordnen können.	185
			E12.2	Die Stadt Lennestadt sollte langfristig die Finanzmittel für eine auskömmliche Unterhaltung einsetzen. Die angestrebte Kontinuität sollte als Strategie umgesetzt werden.	186
			E12.3	Die Stadt Lennestadt sollte auch ihr Wirtschaftswege in die Maßnahmenplanung aufnehmen. Eine Kontinuität in der Unterhaltung, wenn auch in deutlich geringerem Umfang als bei den Straßen, sollte sie für die Wirtschaftswege ebenfalls anstreben.	186

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E12.4	Durchgeführte Maßnahmen muss die Stadt Lennestadt zukünftig buchhalterisch abgrenzen. Nur so kann sie verlässlich mit Hilfe der Straßendatenbank steuern und die Daten in die Anlagenbuchhaltung übernehmen.	186
F13	Es ist davon auszugehen, dass die Stadt Lennestadt die Abschreibungen nur zu einem geringen Teil in das Vermögen „Straßen und Wirtschaftswege“ investiert.	186			

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de