

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Alten Hansestadt Lemgo
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Alten Hansestadt Lemgo	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Alten Hansestadt Lemgo	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Alte Hansestadt Lemgo	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabelle	26
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	42
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63

1.4.4	Fördermittelmanagement	66
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	68
1.5.1	Wald und Forsten	68
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
2.	Beteiligungen	78
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur	80
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	82
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	83
2.4	Beteiligungsmanagement	86
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	86
2.4.2	Berichtswesen	87
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	88
2.5	Anlage: Ergänzende Tabelle	90
3.	Hilfe zur Erziehung	91
3.1	Managementübersicht	91
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
3.3	Strukturen	93
3.3.1	Strukturkennzahlen	94
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	95
3.3.3	Präventive Angebote	96
3.4	Organisation und Steuerung	97
3.4.1	Organisation	97
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	99
3.4.3	Finanzcontrolling	101
3.4.4	Fachcontrolling	102
3.5	Verfahrensstandards	103
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	103
3.5.2	Prozesskontrollen	111
3.6	Personaleinsatz	112
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	113
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	114
3.7	Leistungsgewährung	114
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	114
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	122
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	131
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	133
4.	Bauaufsicht	137

4.1	Managementübersicht	137
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	138
4.3	Baugenehmigung	138
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	139
4.3.2	Rechtmäßigkeit	141
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	142
4.3.4	Geschäftsprozesse	143
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	144
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	145
4.3.7	Personaleinsatz	148
4.3.8	Digitalisierung	150
4.3.9	Transparenz	151
4.4	Anlage: Ergänzende Tabelle	152
5.	Vergabewesen	156
5.1	Managementübersicht	156
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	157
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	158
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	158
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	162
5.4	Sponsoring	165
5.5	Bauinvestitionscontrolling	166
5.6	Nachtragswesen	169
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	169
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	172
5.7	Maßnahmenbetrachtung	173
5.8	Anlage: Ergänzende Tabelle	174
	Kontakt	177

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Alten Hansestadt Lemgo

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Alten Hansestadt Lemgo 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 Jugendämter, 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.

Im Betrachtungszeitraum konnte die Alte Hansestadt Lemgo den Haushaltsausgleich durchgängig erreichen. War in 2013 noch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erforderlich, erzielt Lemgo seit 2014 fortlaufend Überschüsse. Sie sind maßgeblich geprägt von der guten Konjunktur und günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor für die positive finanzwirtschaftliche Entwicklung der zurückliegenden Jahre ist das Lemgoer Steuerungssystem. Dieses beruht im Kern auf sechs strategischen Stadtzielen und daraus abgeleiteten Handlungsfeldern, auf die sich Politik und Verwaltung in einem gemeinsamen, intensiven Diskussionsprozess bereits im Jahr 2011 verständigt haben. Der für beide Seiten verbindliche, mittel- bis langfristig ausgerichtete und in der Organisation inzwischen fest verankerte Ziel- und Handlungsrahmen hat die Alte Hansestadt in der Folge erfolgreich dabei unterstützt, die Finanzressourcen effizienter, zielgerichteter und damit auch wirksamer einzusetzen. Insbesondere der nun schon seit nahezu zehn Jahren bestehende Grundkonsens zwischen Politik und Verwaltung war seinerzeit auch die entscheidende Voraussetzung für den sich anschließenden gelungenen, strategischen Haushaltskonsolidierungsprozess.

In den Jahren, in denen die Alte Hansestadt Lemgo Überschüsse erwirtschaftet, gehört sie überwiegend zu dem Viertel der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen je Einwohner. Die strukturelle Haushaltssituation ist seit 2017 bis einschließlich 2019 ausgeglichen.

Dies gilt jedoch nicht für die Planwerte. Der Doppelhaushalt 2020/2021 sieht ab 2021 durchgängig Fehlbeträge bis 2024 vor, die jedoch planmäßig durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden können. Die Planung der Alten Hansestadt Lemgo ist vorsichtig und plausibel, unterliegt

aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Lediglich die Planung der Stadt für die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ist optimistisch und enthält zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Umso positiver ist die interkommunal überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung auf Stadt- und Konzernebene zu bewerten. Mit einer Gesamteigenkapitalquote von annähernd 30 Prozent ist Lemgo weit von der nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Der Kernhaushalt sowie der Konzern der Alten Hansestadt Lemgo sind allerdings durch hohe Verbindlichkeiten und Schulden belastet. Die Selbstfinanzierungskraft ist nach wie vor nicht ausreichend. Lemgo konnte die Liquiditätskredite des Kernhaushaltes insgesamt um 14 Mio. Euro reduzieren, während die investiven Kreditverbindlichkeiten um rund 26 Mio. Euro angestiegen sind. Die Alte Hansestadt gehört 2017¹ zu den Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten und -schulden. Sie plant weitere Kreditaufnahmen zur Umschuldung im laufenden Haushaltsjahr. Darüber hinaus sind keine investiven Kreditaufnahmen vorgesehen.

Die Altersstruktur des Vermögens deutet sowohl auf Reinvestitionsbedarfe bei den Gebäuden als auch bei den Straßen hin. Insgesamt hat die Alte Hansestadt Lemgo jedoch seit 2013 vor allem in Schulen und Kindertageseinrichtungen investiert und damit einen Vermögensverzehr bei den bebauten Grundstücken vermieden. Das Infrastrukturvermögen hat sich hingegen reduziert. Bis 2024 sind weitere umfangreiche Investitionen im Rahmen der strategischen Zielplanung vorgesehen, die einem weiteren Vermögensverzehr entgegenwirken.

Ein wichtiger Baustein des strategischen Werte- und Zielprozesses der Alten Hansestadt Lemgo ist dessen enge Verknüpfung mit der **Haushaltsplanung und –steuerung sowie dem Jahresabschluss**. Im Zuge der Jahresabschlussarbeiten wird neben dem Soll-Ist-Vergleich aller Kennzahlen und Leistungen die Zielerreichung der strategischen Ziele anhand mehrdimensionaler Messgrößen ausführlich im Lagebericht dargestellt. Im Lemgoer Zielebuch werden ferner alle Ziele für das laufende Kalenderjahr und darüber hinaus die Zielerreichung von Produktzielen sowie der Ziele der Geschäfts-, Betriebs- und Abteilungsleitungen sowie von Bürgermeister und Beigeordnetem veröffentlicht. Die Entscheidungsträger in den Gremien der Alten Hansestadt Lemgo werden zudem quartalsweise durch Budgetberichte über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Die Finanzabteilung erstellt ab Beginn des zweiten Quartals für den Verwaltungsvorstand monatliche Budgetberichte. Diese beinhalten auch Informationen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, ebenso zum Stand wesentlicher Investitionsmaßnahmen. Somit können die Entscheidungsträger frühzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Mit **Ermächtigungsübertragungen** geht die Alte Hansestadt Lemgo eher zurückhaltend um. So überträgt sie keine konsumtiven Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in geringerem Umfang als die Vergleichskommunen.

Über ihre investiven Förderprojekte hat die Alte Hansestadt Lemgo bereits einen guten Überblick. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und beantragt Fördermittel zielgerichtet. Das Verfahren bei der investiven **Fördermittelbewirtschaftung** liegt dezentral in der Verantwortung der Abteilungs- und Betriebsleitungen. Eine Richtlinie und Dokumentation der

¹ Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung lagen für 2018 nur auf Ebene der kommunalen Kernhaushalte ausreichend Vergleichswerte vor. Interkommunale Vergleiche der Gesamtkennzahlen erfolgten für 2017.

Prozesse könnte die Alte Hansestadt Lemgo bei der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung zusätzlich unterstützen.

Punktueller Optimierungsmöglichkeiten lässt auch das städtische **Beteiligungsmanagement** noch erkennen. Die Alte Hansestadt Lemgo verfügt über eine ausgeprägte Beteiligungsstruktur. Sie kann auf zehn Beteiligungen beherrschenden und auf neun weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt sind als hoch einzustufen. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich entsprechend hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diesen Anforderungen wird die Alte Hansestadt Lemgo überwiegend gerecht. Konkrete Handlungsmöglichkeiten ergeben sich noch hinsichtlich der digitalen Verfügbarkeit der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne. Auch die Ausweitung der unterjährigen Berichterstattung auf sämtliche bedeutenden Beteiligungsunternehmen trägt zur weiteren Steuerungsoptimierung bei.

In nahezu allen Städten und Gemeinden stellen die Jugend- und Sozialleistungen eine wachsende Herausforderung für den städtischen Haushalt dar. Dies gilt auch für Lemgo. Im Bereich der **Hilfen zur Erziehung** ist die Haushaltsbelastung der Alten Hansestadt verglichen mit anderen Kommunen allerdings gering. Dies spiegelt sich sehr deutlich im niedrigsten Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis 21 Jahren aller bislang geprüften Kommunen wider. Auf den Fehlbetrag wirken sich vor allem die Transferleistungen aus. Diese bewegen sich in der Alten Hansestadt Lemgo sowohl je Hilfefall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. So gehört Lemgo sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Hilfen zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Aufwendungen je Hilfefall. Zudem liegt die Fallzahl je 1.000 Einwohner von 0 bis 21 Jahren in der Alten Hansestadt Lemgo niedriger als in Dreiviertel der Vergleichskommunen. Zu diesem guten Ergebnis haben neben den überwiegend begünstigenden Strukturmerkmalen insbesondere die aktiven, gezielten Steuerungs- und Controllingmaßnahmen der Alten Hansestadt Lemgo in den letzten Jahren wirksam beigetragen. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist ferner die intensive Präventions- und Netzwerkarbeit. Mit der geplanten Implementierung einer neuen Fachsoftware können die bereits vorhandenen, guten Steuerungsinstrumente weiter ausgebaut werden. Auch eine standardisierte, verbindlich geregelte Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe soll künftig zu einer weiteren Verbesserung der Fallsteuerung beitragen. Die Alte Hansestadt Lemgo sollte darüber hinaus fallübergreifende Auswertungen zur Wirksamkeit und Laufzeiten der Hilfen in ihr Fachcontrolling integrieren. Zudem sollte sie auch Auswertungen zu Anzahl der Fachleistungsstunden durchführen und in die interne Steuerung miteinbeziehen.

Weitere Handlungsmöglichkeiten zeigen sich zudem bei der **Organisation des Vergabewesens** der Alten Hansestadt Lemgo. Eine Verbesserung kann hier insbesondere durch die konsequente Zuständigkeits- und Aufgabenbündelung in einer zentralen Vergabestelle erreicht werden. Diese sollte mit einer leistungsfähigen Vergabemanagementsoftware ausgestattet sein. Ein einheitliches, effizientes und rechtssicheres Vergabeverfahren kann so dauerhaft gewährleistet werden. In der Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung hat die Alte Hansestadt Lemgo bereits wichtige Maßnahmen zur **Korruptionsprävention** getroffen. Punktueller Ergänzungen der Dienstanweisung können zur Vervollständigung und weiteren Optimierung beitragen. Insbesondere verbindliche Vorgaben zur Durchführung einer Schwachstellenanalyse sowie erweiterte Regelungen zum Umgang mit etwaigen Sponsoringleistungen, möglichst in einer eigenen Dienstanweisung, sollten das Gesamtpaket zur Korruptionsprävention der Alten Hansestadt Lemgo sinnvoll abrunden.

Als Beitrag zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung empfiehlt die gpaNRW der Alten Hansestadt Lemgo die Einführung eines systematischen und **zentralen Bauinvestitionscontrollings (BIC)**. Vorhandene Elemente und Regelungen, wie bspw. die verbindliche Beteiligung des verwaltungsinternen Investitionsausschusses bei Vorhaben ab einer Wertgrenze von 75.000 Euro oder die unterjährige Analyse und Berichterstattung zu großen Investitionsprojekten, sollten ergänzt und zu einem ganzheitlichen, zentral gesteuerten Investitionscontrolling weiterentwickelt werden.

Der im interkommunalen Vergleich insgesamt geringe Anteil an Nachträgen in der Alten Hansestadt Lemgo deutet auf eine hohe Leistungsfähigkeit der Fachabteilungen hin. Eine zentrale Erfassung der **Nachträge** und auch der Abweichungen von den Auftragswerten kann weitergehende Erkenntnisse für künftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse liefern.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen.

Im näher betrachteten einfachen Baugenehmigungsverfahren hat die Alte Hansestadt Lemgo ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse bereits gut und effektiv gestaltet. Dies spiegelt sich auch in sehr kurzen Genehmigungslaufzeiten wider. So gehört die Alte Hansestadt Lemgo zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den kürzesten Laufzeiten. Diese weisen zudem auf eine hohe Leistungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bauaufsicht hin. Gleichwohl ergeben sich noch einzelne Optimierungsansätze. So gewährleisten klare, schriftlich geregelte Arbeitsabläufe und Entscheidungskompetenzen noch größere Handlungssicherheit für die Mitarbeiter. Auch Möglichkeiten zur digitalen Annahme und durchgängigen elektronischen Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen bzw. weiter ausgebaut werden. Die gpaNRW begrüßt daher die Absicht der Alten Hansestadt Lemgo, eine neue, anforderungsgerechte Fachsoftware einzuführen.

Im Wesentlichen ergeben sich aus der überörtlichen Prüfung heraus noch Handlungsoptionen zur Steuerungsoptimierung, aber auch Hinweise auf etwaige Risiken. Daher sollte die Alte Hansestadt Lemgo die in den einzelnen Prüffeldern aufgezeigten Aspekte und Empfehlungen als zusätzliche Impulse in Ihre künftigen Überlegungen und Planungen mit einbeziehen. Dies auch vor dem Hintergrund der heute noch nicht abschließend abschätzbaren, finanzwirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie.

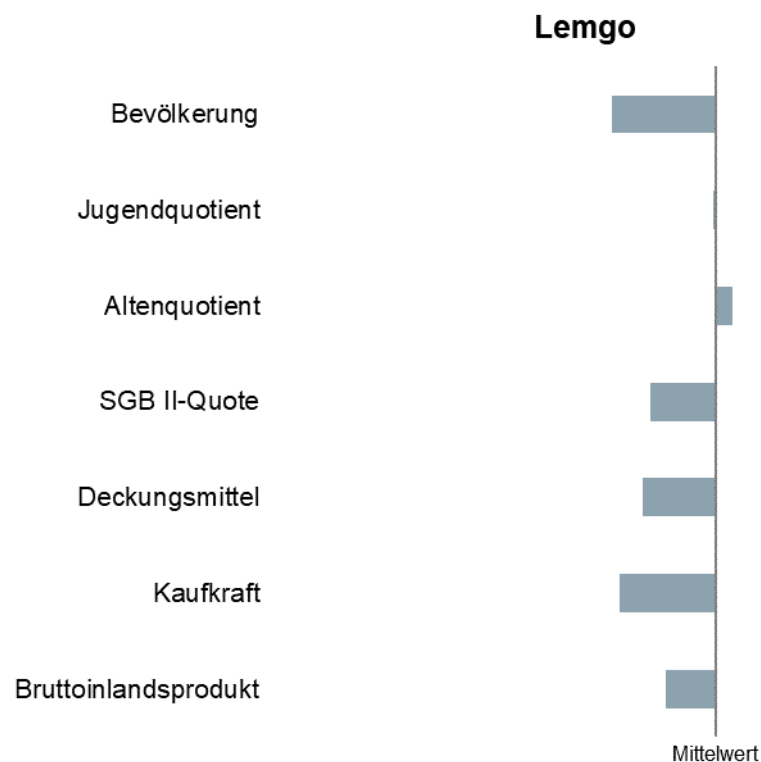
0.2 Ausgangslage der Alten Hansestadt Lemgo

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Alten Hansestadt Lemgo. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln

wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Alte Hansestadt Lemgo 2020



Die Alte Hansestadt Lemgo ist mit rd. 41.000 Einwohnern die drittgrößte Kommune im Kreis Lippe. Die Flächen- und Siedlungsstruktur der Stadt ist vergleichsweise unauffällig. Die Gemeindefläche liegt mit rd. 101 qkm auf einem gegenüber dem Landesschnitt nur leicht erhöhtem Niveau.

Wie schon in der letzten überörtlichen Prüfung gehen die aktualisierten Prognosen von IT NRW auch weiterhin von einer tendenziell rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in Lemgo aus. Darüber hinaus wird sich bedingt durch den demografischen Wandel und entsprechend des landesweiten Trends auch die Altersstruktur in Lemgo verschieben. So wird der bereits leicht überdurchschnittliche Anteil der älteren Menschen künftig weiter zunehmen, während der zuletzt interkommunal noch unauffällige Anteil der Jugendlichen perspektivisch zurückgehen wird. Aller-

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

dings hat sich nach Aussage der Verwaltung die Zahl der jugendlichen Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in den letzten Jahren zwar schon leicht rückläufig, jedoch deutlich positiver entwickelt als von IT.NRW prognostiziert.

Ebenfalls unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die Strukturmerkmale „Bruttoinlandsprodukt“ und „Kaufkraft“ als Indikatoren für die Wirtschaftskraft der Alten Hansestadt Lemgo. Beide Merkmale sind im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Relativierend ist jedoch anzumerken, dass sich das Strukturmerkmal „Bruttoinlandsprodukt“ nicht ausschließlich auf die Alte Hansestadt Lemgo, sondern auf das gesamte Kreisgebiet bezieht, da uns stadtbezogene statistische Angaben hierzu nicht vorliegen. Der Erste Beigeordnete und Stadtkämmerer geht daher aufgrund der guten örtlichen Wirtschaftsstrukturen abweichend von dem kreisweiten Wert von einem günstigeren Bruttoinlandsprodukt der Alten Hansestadt Lemgo aus.

Ein eher belastendes Strukturmerkmal im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen sind die unterdurchschnittlichen Allgemeinen Deckungsmittel der Alten Hansestadt Lemgo. Im Gegensatz zur letzten Prüfung liegen die allgemeinen Deckungsmittel als wichtiger Indikator für die Ertragskraft einer Kommune im Betrachtungszeitraum 2015 – 2018 mit durchschnittlich 1.419 Euro je Einwohner unter dem interkommunalen Mittelwert von 1.548 Euro je Einwohner.

Ebenfalls abweichend von der letzten Prüfung hat sich die SGB II-Quote entwickelt. Sie zeigt sich nunmehr unterdurchschnittlich und sorgt für eine entlastende Wirkung im städtischen Haushalt. Sie korrespondiert auch mit den vergleichsweise niedrigen Aufwendungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Eine unterdurchschnittliche SGB II-Quote ist typisch für den ländlichen Raum, der in der Regel durch geringere Soziallasten geprägt ist als urbane Regionen bzw. Ballungsräume.

Gegenüber der letzten Prüfung lassen sich somit einzelne Verschiebungen der strukturellen Rahmenbedingungen feststellen. Insgesamt ist die strukturelle Situation in der Alten Hansestadt Lemgo jedoch weiterhin von eher belastenden als entlastenden Faktoren geprägt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2013 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Alten Hansestadt Lemgo verwaltungsintern, aber auch zum Teil in der Politik beraten. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen. Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft, aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

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

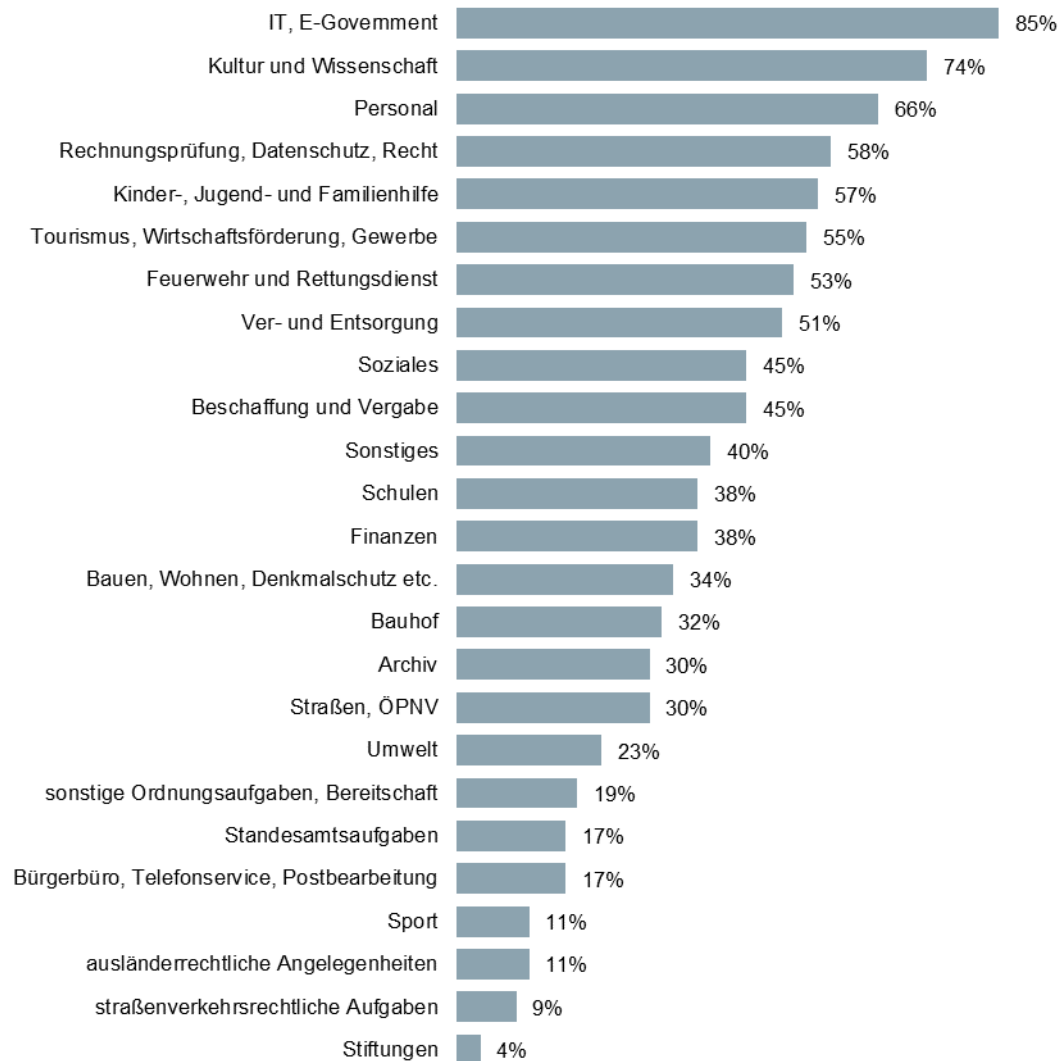
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 53 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



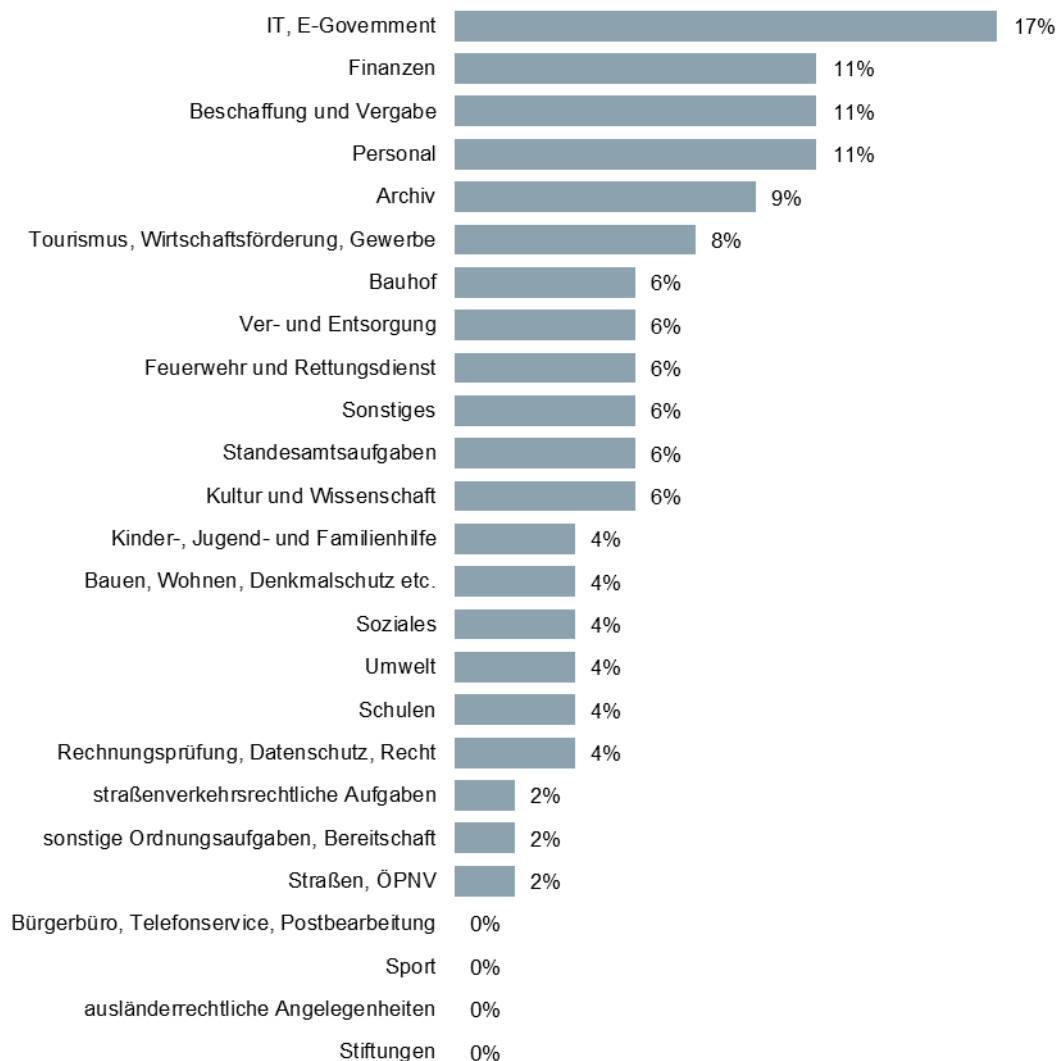
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

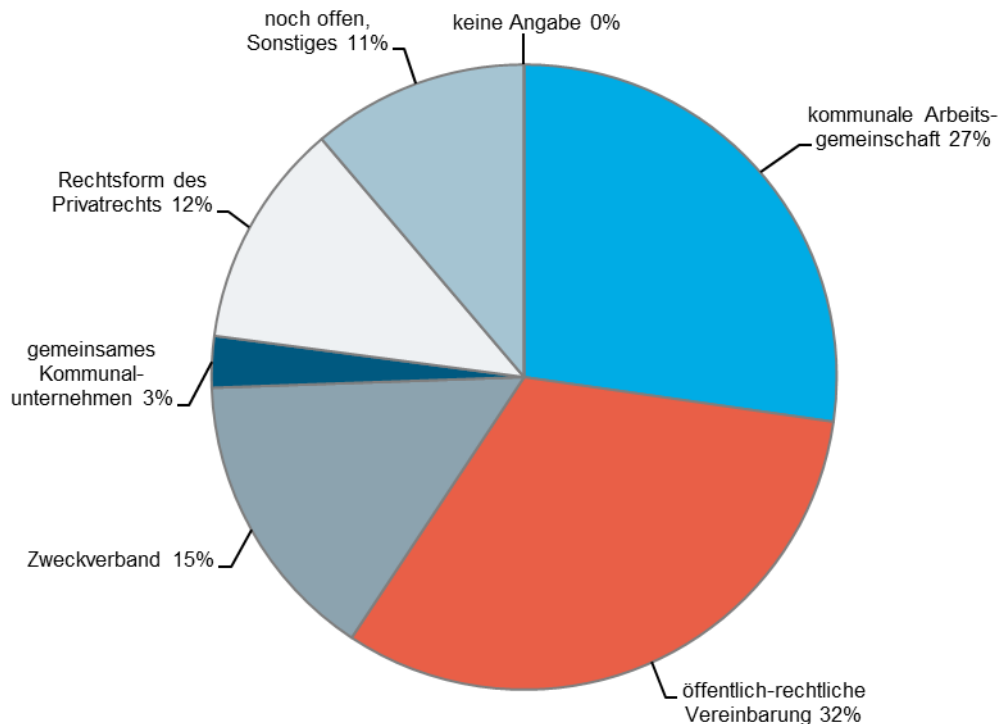


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

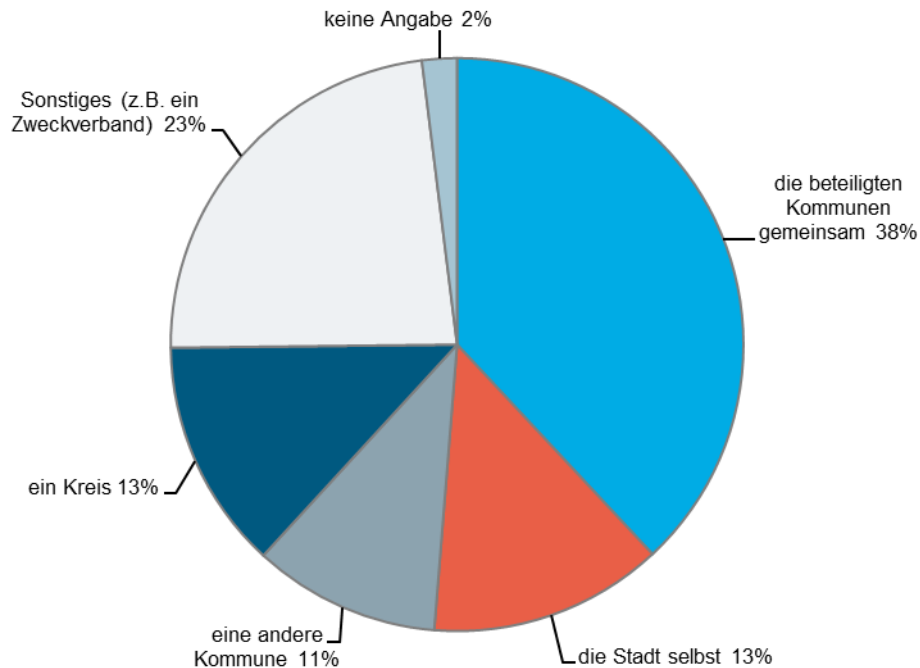


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte. 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

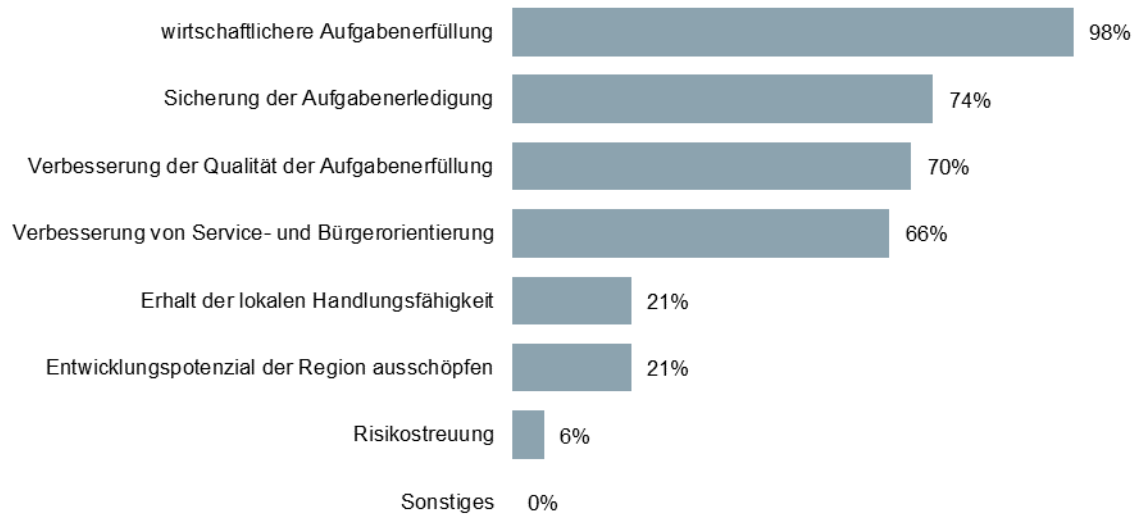


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in 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.

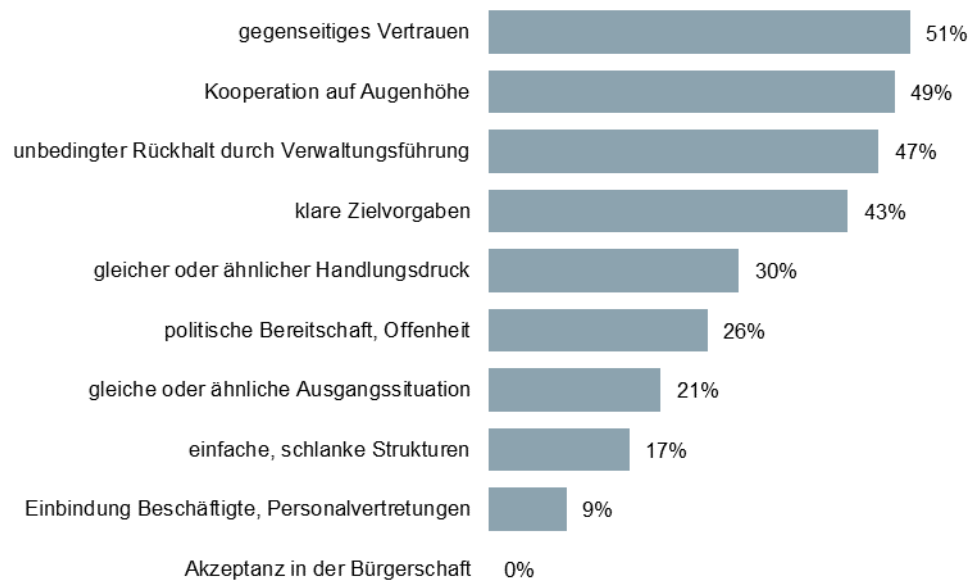
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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



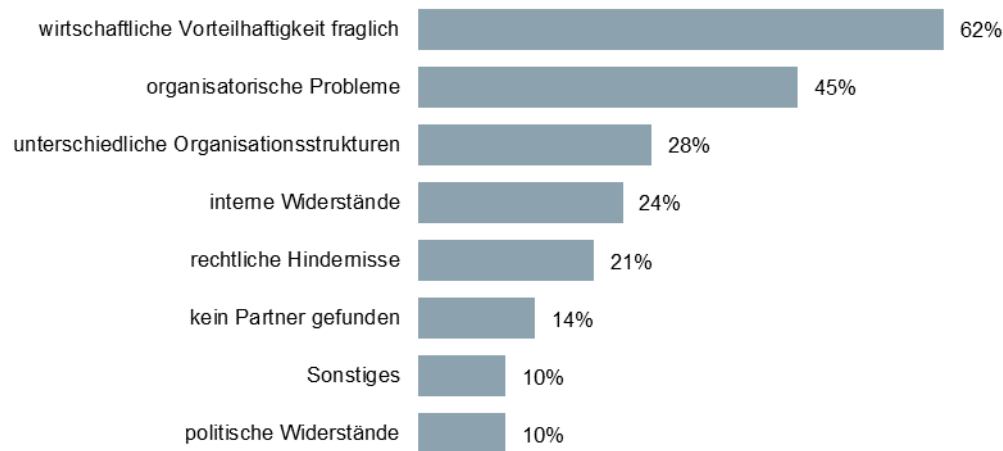
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche 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 Alte Hansestadt Lemgo

Für die Alte Hansestadt Lemgo ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den internen Dienstleistungsbereichen (insbes. IT, Finanzen, Beschaffung, Datenschutz, Beihilfe, Personal/ Ausbildung), dem klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (insbes. Ver- und Entsorgung, VHS, Bibliothekswesen), aber auch in entwicklungspolitischen Handlungsfeldern (Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe und regionale Projekte).

Darüber hinaus kooperiert Lemgo mit anderen Kommunen auch in bislang landesweit eher seltener anzutreffenden IKZ-Feldern, wie bspw. Asyl und Forst. Ein gemeinsamer Krankenfonds Asyl auf Kreisebene sorgt für einen Risikoausgleich unter den kreisangehörigen Kommunen, wenn einzelne Städte oder Gemeinden durch Asylbewerber mit besonders kostenintensiven Behandlungen belastet sind. Von der seit Anfang des Jahres bestehenden gemeinsamen Zusammenarbeit im Forstwesen mit den Städten Bad Salzungen und Horn-Bad Meinberg versprechen sich die drei Kommunen erhebliche Synergieeffekte bei der Holzvermarktung, bei Auftragsvergaben und auch im IT-Bereich. Auch personell führt IKZ hier zu einer Optimierung. Seit Anfang des Jahres kümmert sich lediglich noch ein Förster in Personalunion um die Belange der drei Stadtwälder.

Weitere besonders innovative IKZ-Aktivitäten, an denen die Alte Hansestadt Lemgo beteiligt ist, betreffen zum einen das kreisübergreifende Projekt „Wasser im Fluss“. Dieses Projekt hat die Verbesserung des ökologischen Gewässerzustandes zum Ziel. Gleichzeitig sollen regionale Beschäftigungsmaßnahmen realisiert werden. Neben dem Kreis und den kreisangehörigen Kommunen sind hier daher auch u.a. die Bezirksregierung Detmold, das Job-Center Lippe AöR und die Arbeitsagentur mit im Boot.

Ferner engagiert Lemgo sich im regionalen Arbeitskreis Historische Stadt- und Ortskerne in NRW, in dem sich 56 Kommunen zusammengeschlossen haben, um ihr kulturelles Erbe sorgsam zu erhalten und behutsam fortzuentwickeln.

Besonders bewährt hat sich aus Sicht des Ersten Beigeordneten und Kämmerers die schon seit mehreren Jahren etablierte interkommunale Zusammenarbeit der Alten Hansestadt Lemgo mit den Gemeinden Barntrop, Extertal, Dörentrup und Kalletal im Bereich der Vollstreckung. Lemgo übernimmt hier federführend die Aufgabenerledigung für die vier Kommunen gegen entsprechende Kostenerstattung. Für Lemgo besteht der Vorteil in einer optimierten Personalauslastung sowie einer verbesserten Wirtschaftlichkeit durch Spezialisierung und Professionalisierung. Die kleineren Kommunen profitieren neben Synergieeffekten als Folge der Aufgabenbündelung vor allem von der personellen Entlastung.

Positiv bewertet der Erste Beigeordnete und Stadtkämmerer auch eher kleinere, sehr pragmatische interkommunale Kooperationen. Exemplarisch seien hier die gemeinsame Rufbereitschaft im Bereich PsychKG und ASD, Einkaufskooperationen, Baumkontrollen oder auch gemeinsame Messeauftritte genannt.

Noch in der Planung befinden sich IKZ-Projekte zur Realisierung einer gemeinsamen Finanzbuchhaltung sowie eines kommunalübergreifenden Archivs. Auch ein gemeinsames Gewerbegebiet mit Bad Salzuflen und ein interkommunales Bodenmanagement sind künftige Umsetzungsvorhaben.

Insgesamt bewertet der Erste Beigeordnete und Stadtkämmerer die örtlichen IKZ-Aktivitäten als bedarfsgerecht sowie aktuell und perspektivisch gut aufgestellt.

Weitergehende Potenziale, die durch interkommunale Aktivitäten neu oder künftig besser erschlossen werden können, werden insbesondere in der übergreifenden Ausweitung interner Service- und Dienstleistungen, Digitalisierungsvorhaben und in Gesundheitsthemen gesehen.

Für die Politik ist interkommunale Zusammenarbeit kein regelmäßiger Diskussions- und Beratungspunkt, sondern wird eher anlassbezogen betrachtet und behandelt.

In der seit Anfang des Jahres in Kraft getretenen Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW sieht der Erste Beigeordnete und Stadtkämmerer den besonderen Vorteil niederschwelliger Fördermöglichkeiten.

Er weist abschließend darauf hin, dass interkommunale Zusammenarbeit aus seiner Sicht dauerhaft nur sinnvoll ist, wenn für alle Beteiligten ein echter Mehrwert entsteht. Die beteiligten Kommunen müssten in gleichem Maße voneinander profitieren. Als wesentliche Hinderungsgründe für die Umsetzung von IKZ-Projekten werden Steuerungs- und Kompetenzverluste ausgemacht, gerade auch aus der Sicht kleinerer Kommunen. Nach seinen Erfahrungen scheuen sie sich daher oftmals davor, die Durchführung einzelner Aufgaben an größere Städte und/oder den Kreis abzugeben. Hinzu kommen die nach wie vor bestehenden Unsicherheiten zu Steuer- und Haftungsfragen in Zusammenhang mit der Umsetzung von IKZ-Vorhaben.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

³ KGSt-Bericht Nr. 09/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, 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 Alten Hansestadt Lemgo wurde von März bis September 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Alten Hansestadt Lemgo überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis einschl. 2019, der Gesamtabschluss 2018 sowie der Doppelhaushalt 2020/2021 inklusive der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Stefanie Weppler
Beteiligungen	Thomas Malek
Hilfe zur Erziehung	Okka Dini Abbas
Bauaufsicht	Andreas Pickhard
Vergabewesen	Andreas Pickhard

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

In Abschlussgesprächen hat die GPA NRW den Leitern der Geschäftsbereiche sowie den zuständigen Abteilungsleitungen die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Am 08.September.2020 hat die gpaNRW den Bürgermeister und den Ersten Beigeordneten und Stadtkämmerer über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Herne, den 09.09.2020

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Manfred Wiethoff

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Alte Hansestadt Lemgo nutzt derzeit verschiedene Quellen zur Fördermittelakquise. Eine Richtlinie oder Dienstanweisung zum Umgang mit Fördermitteln besteht nicht. Die Fachabteilungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen haben die strategische Vorgabe, Fördermöglichkeiten zu prüfen. Eine Richtlinie zur Fördermittelakquise und -bewirtschaftung kann die Alte Hansestadt Lemgo einschließlich der ausgegliederten Aufgabenbereiche zusätzlich unterstützen.		
F2	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bislang bei der Alten Hansestadt Lemgo und für die ausgliederten Aufgabenbereiche nicht. Dies birgt das Risiko möglicher Rückforderungen.	E2.1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in die sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E2.2	Die Fördermittelstelle sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Fachauschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo ergeben.	E1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte darauf hinwirken alle Jahresabschlüsse zukünftig grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Für die bedeutenden Beteiligungen soll-

Feststellung		Empfehlung	
			ten auch die Wirtschaftspläne digital vorgehalten werden. Dies würde ihr die Möglichkeit geben zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese weiterverwerten zu können.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo ergeben.	E2.1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen ergänzen.
		E2.2	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Gesellschaften standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo ergeben.	E3	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Bei der Alten Hansestadt Lemgo gibt es für die gesamte Verwaltung ein Werte- und Zielsystem mit sechs strategischen Stadtzielen, die bei allen Entscheidungen/Maßnahmen/etc. zu berücksichtigen sind. Aus diesen Zielvorgaben werden auch konkrete Ziele für das Jugendamt abgeleitet und als Teilziele im Haushaltsplan fixiert. Das Teilziel der Implementierung einer neuen Fachsoftware ist im Jahr 2020 noch nicht umgesetzt.	E1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die geplante Implementierung einer neuen Jugendamt-Fachsoftware wie geplant weiter forcieren, weil mit dem Softwareumstieg auch ein Zuwachs an Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten verbunden ist.
F2	Die Alte Hansestadt Lemgo hat in ihrem Haushalt Grund- und Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung festgelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen installiert. Konkrete Zielwerte innerhalb der einzelnen Hilfearten sind nicht festgelegt.	E2	Die Schnittstelle zwischen Jugendamts- und Finanzsoftware sollte bei Einführung der neuen Software wie geplant eingerichtet werden. Außerdem sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert werden. Hierfür können bspw. auch die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden, damit aus den gewonnenen Erkenntnissen konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen entwickelt werden können. Des Weiteren könnten die Kennzahlen im Haushalt um Zielwerte erweitert werden und innerhalb der Controllingberichte eine Darstellung im Jahresverlauf erfolgen.
F3	Das Fachcontrolling im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo überprüft in Form von Stichproben die Einhaltung der im Qualitätshandbuch verbindlich festgelegten Standards. Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen und Anbieter erfolgt einzelfallbezogen und wird bislang nicht fallübergreifend ausgewertet.	E3	Das Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo sollte fallübergreifende Auswertungen von Daten des Fachcontrollings, zum Beispiel bezogen auf die Leistungsanbieter, etablieren. Über die Auswertung von Laufzeiten, Anzahl von Fachleistungsstunden,

Feststellung		Empfehlung	
			usw. können Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Hilfen mit Bezug auf die einzelnen Anbieter gewonnen werden. Es sollte ein regelmäßiges Berichtswesen für das Fachcontrolling installiert werden.
F4	Die Verfahrensstandards des Jugendamtes der Alten Hansestadt Lemgo bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Eine vollständige Umsetzung in der Fachsoftware ist noch nicht erfolgt.	E4	Die Darstellung der Abläufe aus dem Qualitätshandbuch in der neuen Jugendamts-Software sollte wie geplant in Zusammenarbeit mit dem Software-Anbieter implementiert werden.
F5	Die Alte Hansestadt Lemgo hat die Prozesse Hilfeplangespräch, Hilfeplan-Fortschreibung sowie Hilfebeendigung im QM-Handbuch übersichtlich und verbindlich festgehalten. Ein Rückführungs- und Verselbstständigungskonzept gibt es bislang nicht.	E5	Maßnahmen zur Rückführung und Verselbstständigung sollten als schriftliche Standards in das QM-Handbuch aufgenommen werden.
F6	Die Alte Hansestadt Lemgo steuert die Hilfen zur Erziehung anhand von vorgegebenen Verfahrensstandards. Wirtschaftlichkeitsaspekte sind zurzeit noch kein Bestandteil des QM-Handbuchs. Auch die Einbindung der WJH ist zurzeit noch nicht als verbindlicher Prozess vereinheitlicht und verschriftlicht worden.	E6.1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Schnittstellenprozesse zwischen ASD und WJH überprüfen und eine frühe und intensive Einbindung der WJH anstreben. Die Abläufe sollten verbindlich festgelegt und durch die Umsetzung die aktuellen Problemlagen aufgehoben werden.
		E6.2	Die geplante Auswertung von Falllaufzeiten sollte umgesetzt werden und auch trägerbezogen erfolgen, um zusätzliche Erkenntnisse über den qualitativen Erfolg von Maßnahmen gewinnen zu können. Auch die Anzahl der Fachleistungsstunden je Fall und Träger sollte in die Auswertung miteinbezogen werden.
F7	Die Personalbemessung im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo wurde im Jahr 2018 im Rahmen einer externen Beratung durch das INSO geprüft und im Ergebnis bestätigt.	E7	Das Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo sollte nach der Softwareumstellung auf Basis der im QM-Handbuch festgesetzten Zeitwerte der einzelnen Prozesse eine aktualisierte Personalbemessung durchführen und ggfs. Anpassungen vornehmen.
F8	Die Alte Hansestadt Lemgo verzeichnet im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Allerdings werden unter den Aufwendungen nach § 31 SGB VIII auch die Aufwendungen nach § 30 SGB VIII subsumiert.	E8	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Aufwendungen der Hilfen nach §§ 30 und 31 SGB VIII getrennt verbuchen. Durch die Trennung können die Aufwendungen in Bezug zu den Fallzahlen gesetzt und somit die Entwicklung innerhalb der einzelnen Hilfearten besser analysiert werden.
F9	Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe sind in den letzten Jahren stetig gestiegen und im Bereich der ambulanten Hilfen hoch. Eine Analyse der Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer erfolgt bislang nicht.	E9	Die Aufwendungen und Fallzahlen für Integrationshelfer sollten aufgrund des durch das Jugendamt geschätzten Umfangs separat erfasst und ausgewertet werden. Darüber hinaus sollten Ursachen für die hohen ambulanten Aufwendungen identifiziert und daraus Gegenmaßnahmen abgeleitet werden.
Bauaufsicht			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo bearbeitet einen hohen Anteil an normalen Genehmigungsverfahren. Sie holt externe Stellungnahmen mit der Papierakte sternförmig ein. Interne Beteiligungen erfolgen nacheinander.	E1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Anzahl und Notwendigkeit von internen und externen Beteiligungen im Baugenehmigungsverfahren überprüfen. Sie sollte die Beteiligungen sternförmig vornehmen, um die Bearbeitungsdauer möglichst gering zu halten.
F2	Die Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo ist gut organisiert. Sie übernimmt ihre gesetzlichen Verpflichtungen und arbeitet rechtssicher. Die betrachteten Bereiche liefern nur wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E2	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die von ihr getroffenen Ermessenentscheidungen in schriftlicher Form fest- und an zentraler Stelle für die Bauaufsicht vorhalten. Im Rahmen der Einführung der neuen Fachsoftware sollten die Kriterien für Ermessenentscheidungen sowie Arbeitsabläufe eingepflegt werden.
F3	Die Bearbeitung der Bauanträge ausnahmslos in Papierform erschwert einen optimalen Ablauf der Genehmigungsverfahren. Die beabsichtigte Einführung der digitalen Bearbeitung wird einen wesentlichen Beitrag zu einem weiter optimierten Ablauf leisten. Klare Entscheidungs- und Arbeitsanleitungen bieten zusätzliche Sicherheit für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und fördern die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Anträge.	E3	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte für den Entscheidungsprozess im Baugenehmigungsverfahren Checklisten/Arbeitshilfen erstellen und in die vorgesehene neue Software einpflegen.
F4	Die Alte Hansestadt Lemgo führt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv aus. Sie steht dem Antragsteller auch während des Verfahrens beratend zur Verfügung. Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens bietet kaum Optimierungspotenzial.	E4	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die digitale Bearbeitung der Bauantragsverfahren einführen. Beteiligungen sollten generell digital und sternförmig durchgeführt werden.
F5	Die Alte Hansestadt Lemgo bearbeitet je Stelle überdurchschnittlich viele Fälle. Sie wendet von daher erheblich weniger Zeit je Fall auf, als dreiviertel aller anderen bisher geprüften Kommunen. Diese Werte belegen eine hohe Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht	E5	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Auslastung ihrer Stellen weiter analysieren und dazu die Entwicklung der Fallzahlen beobachten.
F6	In der Alten Hansestadt Lemgo unterstützt die eingesetzte Software die Bauaufsicht nur zum Teil. Wichtige Funktionen, wie beispielsweise die Annahme von digitalen Anträgen, ist aktuell nicht möglich. Eine medienbruchfreie Bearbeitung erfolgt daher nicht. Es ist zu begrüßen, dass Lemgo beabsichtigt, eine neue Software und damit die digitale Bearbeitung in der Bauaufsicht einzuführen.	E6	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die geplante Einführung einer neuen Software für die Bauaufsicht weiter forcieren.
F7	Die Alte Hansestadt Lemgo trägt mit regelmäßigen Berichten zur Transparenz der Bauaufsichtsbehörde bei. Im Produkthaushalt werden auch Aufwandsdeckungen und Zuschussbedarfe abgebildet. Monatlich erfolgen Berichterstattungen gegenüber dem Ausschuss für Wirtschaft und Stadtentwicklung.	E7	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die bereits gebildeten Kennzahlen und definierten Ziele weiter einsetzen und fortschreiben. Die im Zuge dieses Teilberichts ermittelten Kennzahlen können im Rahmen einer Fortschreibung weitere Erkenntnisse liefern, beispielsweise zum Kostendeckungsgrad der Bauaufsichtsbehörde.
Vergabewesen			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Vergabeverfahren der Alten Hansestadt Lemgo werden aktuell dezentral in mehreren Fachbereichen durchgeführt. Eine Trennung zwischen Auftragsvergabe und -abwicklung wird so erschwert. Durch die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle können die Verfahren vereinheitlicht werden. Die Dienstanweisung liefert eine gute Grundlage für ein rechtssicheres Vergabewesen.	E1.1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Aufgaben und Verantwortlichkeiten in einer zentralen Stelle bündeln und mit einer Vergabemanagementsoftware ausstatten. Damit wird die bestehende Vorgabe eines elektronischen Vergabeverfahrens umgesetzt.
		E1.2	Die Alten Hansestadt Lemgo sollte eine Zentrale Vergabestelle einrichten. Im Zuge der damit einhergehenden Änderung der Dienstanweisung sollten Ergänzungen vorgenommen werden. So fehlen heute beispielsweise Regelungen bezüglich der Bestandteile der Vergabeunterlagen und der Anforderungen von Angebotsunterlagen und Teilhabeanträgen. Es sollten klare Zuständigkeiten festgelegt werden, beispielsweise für die ex-post Bekanntmachungen. Als Orientierung kann die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW dienen.
F2	Die Alte Hansestadt Lemgo erfüllt im Wesentlichen die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Als Grundlage dient die Dienstanweisung „Allgemeine Korruptionsbekämpfung“, die noch klarere Zuständigkeiten für die Verpflichtungen nach dem KorruptionsbG NRW festlegen sollte. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Bediensteten der Alten Hansestadt Lemgo erfolgt nicht.	E2	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte im Rahmen der Korruptionsprävention und ihrer regelmäßigen Prüfung eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten aktiv beteiligen. Diese sollte in allen Verwaltungsbereichen sowohl in regelmäßigen Abständen als auch anlassbezogen durchgeführt werden. So können besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete festgestellt werden. Auch findet eine besondere Sensibilisierung aller Bediensteten statt.
F3	Die Alte Hansestadt Lemgo kommt ihrer Informationspflicht nach den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW durch die Veröffentlichungen im Ratsinformationssystem der Stadt nach.	E3	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte klare Zuständigkeiten zur Bearbeitung der Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien nach § 16 KorruptionsbG NRW und die Pflicht des Bürgermeisters nach § 17 KorruptionsbG NRW in ihrer Dienstanweisung festlegen.
F4	Die Alte Hansestadt Lemgo erhält nach eigener Auskunft aktuell keine Sponsoringleistungen. Sie hat sich mit diesem Thema bereits beschäftigt, indem sie ein Konzept zur Korruptionsvorbeugung erarbeitet hat. In diesem ist auch das Thema Sponsoring behandelt. Diese konzeptionellen Grundlagen gilt es zu vervollständigen und in verbindliche Rahmenbedingungen in Form einer Dienstvereinbarung zu bringen. So ist sie auch zum Schutz ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Korruption ausreichend vorbereitet.	E 4	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte unter Berücksichtigung ihres Konzeptes eine Dienstanweisung für Sponsoring aufstellen bzw. ihre Dienstanweisung zur Korruption ergänzen.
F5	In der Alten Hansestadt Lemgo sind einzelne Elemente eines Bauinvestitionscontrollings vorhanden. Die Entwurfsplanungen von größeren Maßnahmen bedürfen der Genehmigung des Investitionsausschusses. Es fehlt allerdings noch an einer durch-		

Feststellung		Empfehlung	
	gängig zentral organisierten Steuerung von geplanten und durchgeführten Bauinvestitionen. Ein projektübergreifendes, systematisches Bauinvestitionscontrolling und eine dazu erlassene Dienstanweisung sind nicht vorhanden.		
F6	Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in der Alten Hansestadt Lemgo basieren zum Teil auf dezentral vorliegenden Datenbeständen, die von den beteiligten Fachbereichen in den Planungsprozess eingebracht werden. Abweichungen vom Auftragswert geben Hinweise auf notwendige weitere Bedarfsfeststellungen.	E6	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Der Projektablauf sollte dabei an zentraler Stelle gesteuert und überwacht werden.
F7	Die Alte Hansestadt Lemgo hat im Betrachtungszeitraum ein hohes Auftragsvolumen vergeben, bei den die Abweichungen im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich waren. Ein Indiz für eine Leistungsfähigkeit der Bedarfsstellen.	E7	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen von der Auftragssumme im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Abweichungen sollten auf einen niedrigen Stand gehalten werden
F8	Die Alte Hansestadt Lemgo hat in ihrer Dienstanweisung Vergabe wenige Regelungen bezüglich der Vorgehensweise im Zusammenhang mit Nachträgen getroffen. Ein standardisiertes Verfahren, wie beispielsweise ein zentrales Nachtragsmanagement, ist in Lemgo nicht eingerichtet.	E8	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte in ihrer Dienstanweisung zusätzliche Regelungen aufnehmen, wie mit Auftragsänderungen und Nachträgen einheitlich umzugehen ist. Zusätzlich sollte sie an zentraler Stelle eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen von den Auftragswerten vornehmen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Alten Hansestadt Lemgo im Prüfungsbiet 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			

Die Alte Hansestadt Lemgo ist haushaltsrechtlich voll handlungsfähig. 2013 konnte die Stadt den Haushaltsausgleich fiktiv unter Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage darstellen. Seit 2014 weist die Alte Hansestadt Lemgo Überschüsse aus. Sie hängen wesentlich vom Verlauf der konjunkturabhängigen Steuerbeteiligungen, Schlüsselzuweisungen sowie Gewerbesteuererträge ab. Insbesondere die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer sowie die Schlüsselzuweisungen stiegen im Betrachtungszeitraum deutlich. Daneben haben Sondereffekte wie außerordentliche Erträge und schwankende Rückstellungen die Jahresergebnisse beeinflusst. Die Jahresergebnisse je Einwohner unterliegen teils großen Schwankungen und folgen dieser volatilen Entwicklung auch im interkommunalen Vergleich. In den Jahren, in denen die Alte Hansestadt Lemgo Überschüsse erzielte, gehört sie überwiegend zum Viertel der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen je Einwohner. Das Defizit 2013 liegt jedoch deutlich darunter. Hier konnte mindestens die Hälfte der übrigen Kommune bessere Jahresergebnisse erzielen. Die strukturelle Haushaltssituation der Alten Hansestadt Lemgo ist seit 2017 bis einschließlich 2019 ausgeglichen.

Dies gilt jedoch nicht für die Planwerte. Der Doppelhaushalt 2020/2021 sieht ab 2021 durchgängig Fehlbeträge bis 2024 vor. Die Planung ist vorsichtig und plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Lediglich die Planung der Stadt für die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ist optimistisch und enthält zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Lemgo hat hier in der mittelfristigen Planung überwiegend rückläufige Ansätze vorgesehen. Sollten die Erträge und Aufwendungen nicht in der geplanten Höhe realisiert werden, gefährden sie die geplanten Ergebnisse. Künftige, in ihrer Planung bereits berücksichtigte Aufwandssteigerungen erwartet die Stadt vor allem bei den Transferaufwendungen im Bereich Jugend und Soziales sowie bei der Kreisumlage. Auch die

Betriebskostenzuschüsse und Verlustausgleiche an die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen sehen zum Teil Steigerungen vor.

Im Kernhaushalt ist die Eigenkapitalausstattung sehr gut. Die Stadt kann sich mit einer Eigenkapitalquote 1 von 61,3 Prozent im Jahr 2018 im oberen Viertel der Vergleichskommunen positionieren. Aufgrund des hohen Ausgliederungsgrades ist jedoch die Eigenkapitalausstattung auf Konzernebene aussagekräftiger. Die Gesamteigenkapitalquote ist mit 27,4 Prozent im Vergleich leicht überdurchschnittlich. Von der nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotenen Überschuldung ist die Alte Hansestadt Lemgo weit entfernt.

Der Kernhaushalt sowie der Konzern der Alten Hansestadt Lemgo haben allerdings hohe Verbindlichkeiten und Schulden. Die Selbstfinanzierungskraft ist weiterhin nicht ausreichend. Die Alte Hansestadt Lemgo konnte die Liquiditätskredite des Kernhaushaltes insgesamt um 14 Mio. Euro reduzieren, während die investiven Kreditverbindlichkeiten um rund 26 Mio. Euro angestiegen sind. Grund dafür ist vor allem die 2017 vorgenommene Konzernfinanzierung, für die der Kernhaushalt investive Darlehen aufgenommen hat. Die Zinsaufwendungen des Kernhaushalts schwanken zwar, liegen aber 2019 knapp unter dem Ausgangsniveau 2013. Auf Konzernebene finanziert die Alte Hansestadt Lemgo zudem die laufenden Auszahlungen mittels eines Cash-Pools. Unterjährig hat sie Liquiditätskredite aufgenommen und bis zum Jahresende getilgt. Lemgo gehört 2017⁴ zu den Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten und -schulden. Die Stadt plant Kreditaufnahmen zur Umschuldung im laufenden Haushaltsjahr. Darüber hinaus sind keine investiven Kreditaufnahmen vorgesehen. Den unterjährigen Liquiditätsbedarf plant sie auf Basis der Vorjahre bei Bedarf mit Liquiditätskrediten zu decken.

Das wesentliche Anlagevermögen befindet sich in eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Unternehmen der Alten Hansestadt Lemgo. Die Auswertung der Altersstruktur des Anlagevermögens deutet teilweise auf Reinvestitionsbedarfe bei den Gebäuden hin, z. B. im Bereich Verwaltung und Schulsporthallen. Die Altersstruktur des Infrastrukturvermögens (Straßen) weist ebenfalls auf Reinvestitionsbedarfe hin. Insgesamt hat die Alte Hansestadt Lemgo jedoch seit 2013 vor allem in Schulen und Kindertageseinrichtungen investiert und damit einen Vermögensverzehr bei den bebauten Grundstücken vermieden. Das Infrastrukturvermögen hat sich hingegen reduziert. Bis 2024 sind weitere umfangreiche Investitionen im Rahmen der Stadtziele Lemgos eingeplant, die einem weiteren Vermögensverzehr entgegenwirken.

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

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Entscheidungsträger in den Gremien der Alten Hansestadt Lemgo werden quartalsweise durch Budgetberichte über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Die Finanzabteilung erstellt ab Beginn des zweiten Quartals für den Verwaltungsvorstand monatliche Budgetberichte. Diese beinhalten auch Informationen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, auch

⁴ Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung lagen für 2018 nur auf Ebene der kommunalen Kernhaushalte ausreichend Vergleichswerte vor. Interkommunale Vergleiche der Gesamtkennzahlen erfolgten für 2017.

zum Stand wesentlicher Investitionsmaßnahmen. Somit können die Entscheidungsträger rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die Entwicklung der Jahresergebnisse ist in Lemgo wesentlich geprägt durch Steuerbeteiligungen, Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuern. Auf diese hat die Stadt nur geringe Einflussmöglichkeiten. Der Konsolidierungsprozess der Alten Hansestadt Lemgo trägt zu den ausgeglichenen Haushalten bei. Dazu gehörte z.B. die Anhebung der Steuerhebesätze und die strategische Ausrichtung durch die Stadtziele. Allein durch direkt von der Stadt beeinflussbare Erträge und Aufwendungen konnten weitere Aufwandssteigerungen allerdings ab 2018 nicht mehr kompensiert werden. Treten konjunkturabhängige haushaltswirtschaftliche Risiken ein, müsste die Stadt diese aus eigener Kraft kompensieren.

Die Alte Hansestadt Lemgo überträgt keine konsumtiven Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in geringerem Umfang als die Vergleichskommunen.

Über ihre möglichen investiven Förderprojekte hat die Alte Hansestadt Lemgo bereits einen guten Überblick. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und beantragt Fördermittel zielgerichtet. Das Verfahren bei der investiven Fördermittelbewirtschaftung liegt dezentral in der Verantwortung der Abteilungs- und Betriebsleitungen. Eine Richtlinie und Dokumentation der Prozesse könnte die Alte Hansestadt Lemgo bei der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung unterstützen.

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 Gesamtabschlüssen, 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 finanzielle Hilfen 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 Gesamtabchlüsse Lemgo 2013 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2020/21	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013.

Die im Haushaltsplan 2020/21 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung berücksichtigt die gpaNRW ebenfalls.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushalte der Alten Hansestadt Lemgo sind ausgeglichen. Damit ist sie haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

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

Haushaltsstatus Lemgo 2013 bis 2024

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X	X	X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X							

Von 2013 bis 2019 bezieht sich der Haushaltsstatus auf das Jahresergebnis, ab 2020 auf den Haushaltsplan

Die **Alte Hansestadt Lemgo** legte seit 2013 echte oder fiktiv ausgeglichene Haushalte durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage vor. Der Haushalt der Stadt unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Während die Alte Hansestadt Lemgo für das laufende Haushaltsjahr ein ausgeglichenes Ergebnis einplant, geht sie für die Folgejahre von Fehlbeträgen aus.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lemgo 2013 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.658	4.092	543	4.606	126	4.767	9.284
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	5.442	9.534	10.077	14.683	14.809	19.576	28.860
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	153.675	153.662	153.575	154.877	154.757	154.669	154.772
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-5.658	4.092	543	4.606	126	4.767	9.284
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-47	-13	-87	-31	-120	-88	-20
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	1.333	0	0	103
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	3,4	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

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

Bis einschließlich 2012 konnten Überschüsse nur bis zur ursprünglich in der Eröffnungsbilanz ermittelten Höhe der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Durch das 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz 2012 erhöhte sich diese auf ein Drittel der allgemeinen Rücklage. Mit dem Jahresabschluss 2013 korrigierte die Alte Hansestadt Lemgo daher die allgemeine Rücklage sowie Ausgleichsrücklage des Jahres 2012 rückwirkend. Die Jahresüberschüsse 2008 (10,9 Mio. Euro) und 2012 (0,2 Mio. Euro) buchte sie dazu von der allgemeinen Rücklage in die Ausgleichsrücklage um.

Mit dem Jahresabschluss 2016 erfolgte eine nachträgliche Korrektur einer Eröffnungsbilanzposition, die zur Erhöhung der allgemeinen Rücklage führte. Die Teileinbringung der ehemaligen eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Forst und Grün Lemgo (FGL) hat sich 2019 in entsprechender Höhe auf die allgemeine Rücklage ausgewirkt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lemgo in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	92	-1.795	-2.686	-2.910	-4.221
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	28.952	27.157	24.471	21.561	17.340
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	154.772	154.772	154.772	154.772	154.772

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	92	-1.795	-2.686	-2.910	-4.221
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	1,0	1,5	1,6	2,4

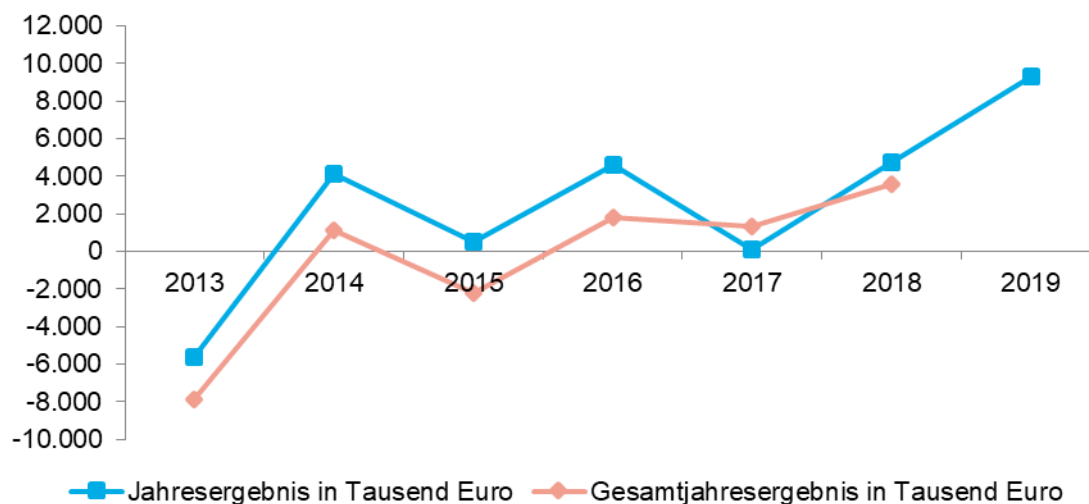
Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Daher wurden die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Alte Hansestadt Lemgo erzielt seit 2014 Überschüsse. Die Jahresergebnisse fielen dabei stark schwankend und gegenüber der Haushaltsplanung durchgängig besser aus. Teilweise beeinflussten Sondereffekte die Haushaltswirtschaft. Die Gesamtjahresergebnisse fallen aufgrund wesentlicher verlustträchtiger ausgegliederter Aufgabenbereiche in der Regel entsprechend schlechter aus. 2019 ist der Kernhaushalt strukturell ausgeglichen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2019



Für 2019 wurde der aufgestellte Jahresabschluss 2019 und für 2018 der aufgestellte Gesamtabschluss berücksichtigt.

Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat in ihren strategischen Stadtzielen explizit die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich berücksichtigt. Diese ist dabei den übrigen Stadtzielen gleichwertig.

Die Ist-Ergebnisse des Kernhaushalts der Alten Hansestadt Lemgo schwankten in den vergangenen Jahren. Sie fielen gegenüber der Planung zwischen 1,9 und 8,5 Mio. Euro besser aus. Die ordentlichen Erträge blieben 2013 und 2016 hinter den Ansätzen zurück. Die ordentlichen Aufwendungen waren zwischen 20.000 Euro und 8,6 Mio. Euro geringer als geplant. Die Alte Hansestadt Lemgo hat wesentliche Teile ihres Anlagevermögens in eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und städtische Unternehmen ausgelagert. Insofern ist die Entwicklung der Gesamtergebnisse aussagekräftiger. Für die Aufgabenerledigung fallen u. a. Mieten, Kosten- und Verlustübernahmen an. Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2017 haben sich die Gesamtergebnisse entsprechend der Kernhaushalte entwickelt.

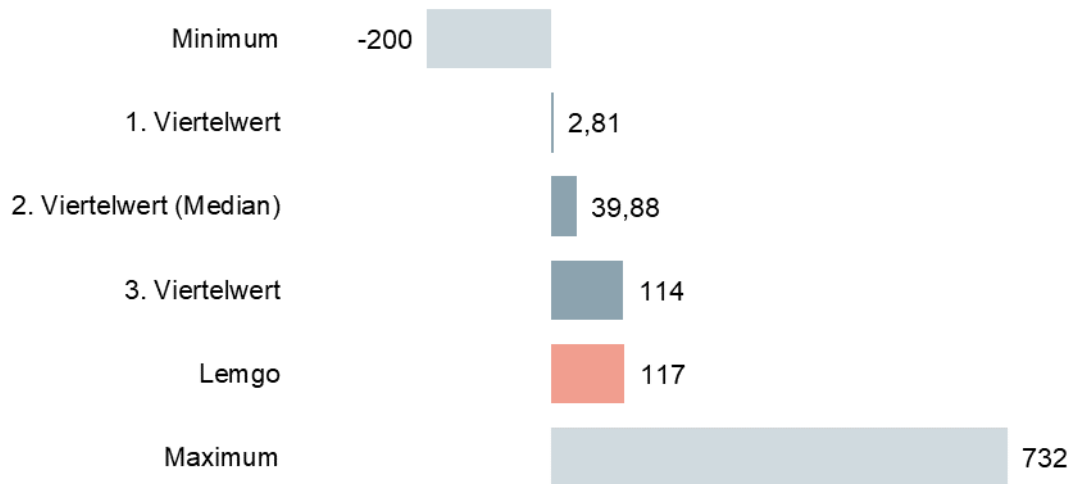
Das Haushaltsjahr 2013 war von gegenüber den Vorjahren geringeren Gewerbesteuererträgen sowie rückläufigen Schlüsselzuweisungen geprägt. Somit konnte auch ein vergleichsweise moderater Anstieg der Aufwendungen insgesamt nicht aufgefangen werden.

Sondereffekte wie die ergebniswirksame Auflösung von Rückstellungen (1,8 Mio. Euro) und geringere Aufwendungen bei den Pensionsrückstellungen beeinflussten das Jahresergebnis 2014 positiv. 2016 übertrug Straßen und Entwässerung Lemgo (SEL) die Stellplatzablässe an die Alte Hansestadt Lemgo. Bei der Auflösung der damit verbundenen erhaltenen Anzahlungen auf Sonderposten entstand ein außerordentlicher Ertrag von 1,4 Mio. Euro. Die Kostenerstattungen des Landes NRW im Rahmen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes 2016 und 2017 wirkten sich zudem entlastend aus. Sowohl die Kostenerstattungen wie die entsprechenden Aufwendungen blieben allerdings deutlich hinter den Planansätzen zurück, da der Alten Hansestadt Lemgo weniger Flüchtlinge als erwartet zugewiesen wurden.

Die Alte Hansestadt Lemgo erhöhte zudem die Steuerhebesätze der Grundsteuer B (2016) und der Gewerbesteuer (2015 und 2017) im Rahmen ihres Konsolidierungsprozesses.

Maßgeblich für den positiven Verlauf der Jahresergebnisse sind neben der Gewerbesteuer vor allem die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen stiegen trotz der stabilen Steuerkraft der Alten Hansestadt Lemgo durchschnittlich um drei Mio. Euro seit 2013. Der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer hat sich seither um fünf Mio. Euro erhöht.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



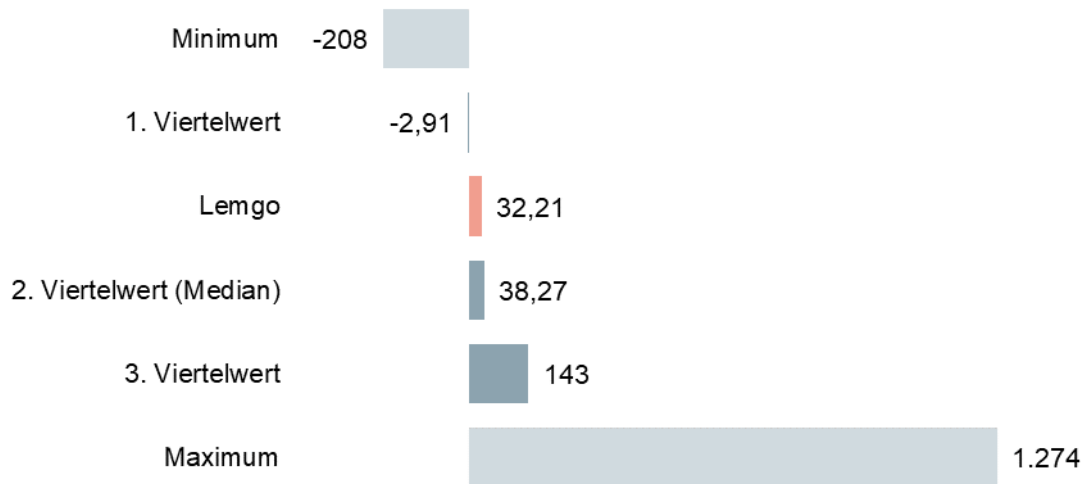
In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Analog zu den schwankenden Jahresergebnissen positioniert sich die Alte Hansestadt Lemgo im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner. Sie gehört mit Ausnahme der Haushaltsjahre 2013 und 2017 zu dem Viertel der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen.

Aufgrund des hohen Ausgliederungsgrades ist allerdings ein Vergleich der Gesamtjahresergebnisse zielführender.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner 2017⁵



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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 Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

⁵ Für das Jahr 2018 liegen bislang noch keine ausreichenden Vergleichswerte auf Basis der Gesamtabschlüsse für die im Bericht ausgewiesenen Gesamtkennzahlen vor.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Lemgo	
Jahresergebnis	9.284
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	35.133
Bereinigungen Sondereffekte ⁶	2.630
= bereinigtes Jahresergebnis	-28.479
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	29.419
= strukturelles Ergebnis	939

Das von der gpaNRW berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist rund 8,4 Mio. Euro schlechter, als das von der Alten Hansestadt Lemgo ausgewiesene Jahresergebnis 2019. Das liegt vor allem daran, dass die Schlüsselzuweisungen rund 2,8 Mio. Euro höher waren, als deren Mittelwert der letzten fünf Jahre (2015 bis 2019). Der Anteil an der Einkommenssteuer lag 2019 rund 1,7 Mio. Euro über dem Mittelwert, die Gewerbesteuer rund 1,1 Mio. Euro.

Die Modellrechnung zeigt, dass das Jahresergebnis 2019 von konjunkturbedingt hohen Erträgen profitiert. Ohne diese wäre die Haushaltssituation der Alten Hansestadt Lemgo schlechter.

Aufgrund der Corona-Pandemie ist davon auszugehen, dass sich die konjunkturelle Lage verschlechtern wird.

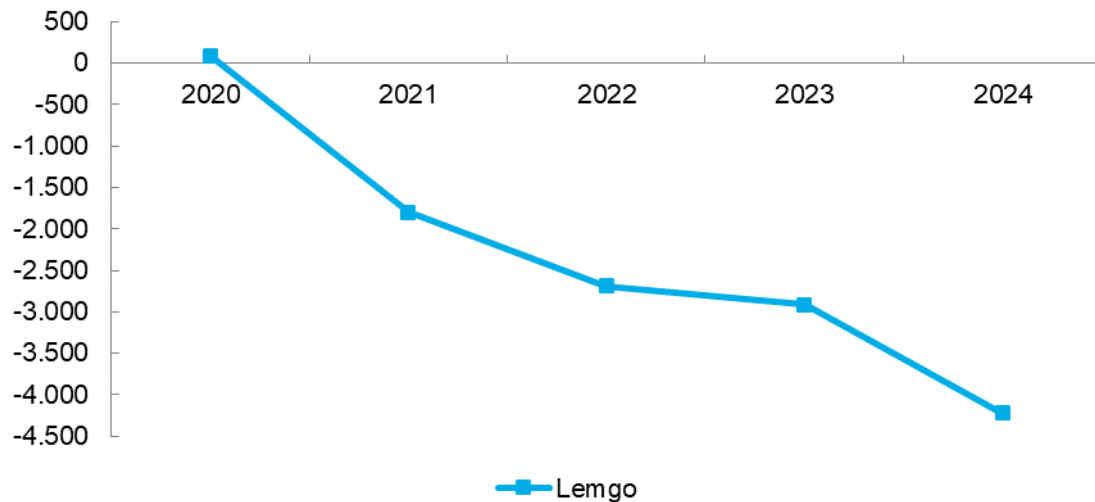
1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Alte Hansestadt Lemgo plant bei stagnierenden Steuererträgen zurückhaltend und erwartet lediglich 2020 einen Überschuss. Am Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraum 2024 geht sie von einem Defizit von 4,2 Mio. Euro aus. Es bestehen allgemeine hauswirtschaftliche Risiken bei konjunkturanfälligen Ertragspositionen sowie ein zusätzliches Risiko bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

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.

⁶ Die Sondereffekte werden während der Prüfung mit der Finanzabteilung abgestimmt. Nähere Angaben siehe Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“.

Jahresergebnisse Lemgo in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die **Alte Hansestadt Lemgo** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020/21 für 2024 ein Defizit von -4,2 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 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019) in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	23.326 (22.274)*	22.000	-1.326 (-274)	-5,7 (-1,2)
Gemeinschaftssteuern	23.702 (20.910)*	27.100	3.398 (6.190)	(2,7)
Schlüsselzuweisungen	12.510 (9.754)*	12.000	-510 (2.246)	-0,8 (4,2)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und Abrechnung Solidarbeitrag)	11.609	12.481	872	1,5
Übrige Erträge	44.666	39.098	-5.568	-2,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	15.625	18.922	3.297	3,9
Versorgungsaufwendungen	2.365	2.700	335	2,7

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019) in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	30.683	31.938	1.255	0,8
Kreisumlage	23.569 (22.402)*	26.000	872 (2.431)	1,5 (2,0)
Steuerbeteiligungen	3.403 (3.382)*	1.770	-1.633 (-1.611)	-12,3 (-12,1)
Übrige Transferaufwendungen	18.703	22.958	4.254	4,2
Übrige Aufwendungen	15.584	14.382	-1.202	-1,6

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

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

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

Die **Gewerbsteuer** machte im Jahr 2019 21 Prozent der ordentlichen Erträge aus und ist damit eine wesentliche Ertragsquelle der Alten Hansestadt Lemgo. Dabei handelt es sich um eine stark konjunkturabhängige Position, die nur bedingt durch die Stadt selbst beeinflusst werden kann. Die Alte Hansestadt Lemgo hat allerdings in den letzten Jahren im Rahmen ihrer Stadtziele Gewerbeflächen vermarktet. Daneben bietet sie Gewerbetreibenden Unterstützungs- und Beratungsleistungen durch die städtische Wirtschaftsförderung an. Zudem fördert die Stadt den Breitbandausbau. Als Folge dieser Maßnahmen konnte die Alte Hansestadt Lemgo eine vielfältigere Unternehmensstruktur vor Ort gewinnen, was sich an stabil gestiegenen Gewerbesteuererträgen zeigt. Derzeit ist aufgrund der hohen Nachfrage an Gewerbegrundstücken nur noch eine kleine Fläche verfügbar. Daher soll das Angebot an Gewerbeflächen ab 2020 erweitert werden. Auf Basis der Vorjahre plant die Stadt ab 2020 keine Steigerungsrate ein, sondern geht von stagnierenden Erträgen (jeweils 22 Mio. Euro) aus. Damit liegen die Ansätze 0,3 Mio. Euro unter dem durchschnittlichen Aufkommen ab 2015. Zwar sind die Planzahlen in diesem Zeitraum überwiegend übertroffen worden. Gleichwohl kalkuliert die Alte Hansestadt Lemgo bereits Unwägbarkeiten der konjunkturellen Entwicklung ein und legt keine anderen Parameter, z. B. die Orientierungsdaten des Landes NRW zugrunde. Insgesamt ergibt sich dadurch gegenüber dem IST 2019 ein Rückgang um 1,3 Mio. Euro. Unabhängig von einer möglichen weiteren erfolgreichen Unternehmensansiedlung können konjunkturelle oder einzelunternehmerische Entwicklungen dazu führen, dass die geplanten Gewerbesteuererträge nicht in dieser Höhe realisiert werden. Es besteht insofern ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die Gemeinschaftssteuern. 2019 betrugen diese 21,3 Prozent der ordentlichen Erträge. Die Alte Hansestadt Lemgo erwartet lediglich beim **Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer** eine weitere Steigerung bis 2024. Die Anteile an der Umsatzsteuer plant sie stagnierend ein. Auch hier setzt die Alte Hansestadt Lemgo eigene Parameter, unterhalb der Orientierungsdaten, an. Trotz plausibler Planung hängen die tatsächlich realisierbaren Erträge von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Das Gleiche gilt für die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen, vor allem für die **Schlüsselzuweisungen**. Die Alte Hansestadt Lemgo plant diese ab 2020 durchgehend mit einem Ansatz von zwölf Mio. Euro. Es besteht auch hier ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko aufgrund der gesamtwirtschaftlichen konjunkturellen Entwicklung.

Die künftige Auflösung von Sonderposten aus Zuwendungen ist leicht steigend eingeplant und erklärt den Anstieg der verbleibenden Zuwendungen und allgemeinen Umlagen.

Die übrigen Erträge beinhalten im Wesentlichen öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte, Kosten-erstattungen und Kostenumlagen sowie sonstige ordentliche Erträge. Diese schwanken ab 2015 stark, vor allem aufgrund aufgelöster Rückstellungen und Kostenerstattungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. Auf Basis der Vorjahre geht die Alte Hansestadt Lemgo hier von rückläufigen Erträgen bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums aus. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist derzeit nicht erkennbar.

Die **Personalaufwendungen** sind nach den Transferaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen die drittgrößte Aufwandsposition. Sie haben 2019 einen Anteil von 14,7 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen. Durch die ausgegliederten Aufgabenbereiche fällt dieser Anteil entsprechend geringer aus. Dafür ist der Anteil der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen durch die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen höher. Bei den Personalaufwendungen setzt die Alte Hansestadt Lemgo für 2020 eine Steigerungsrate von 13 Prozent gegenüber der Vorjahresplanung an. Durch Änderungen im Stellenplan ergeben sich hier zusätzliche Stellenanteile mit entsprechenden Auswirkungen (Stellenanzahl und -bewertung). Für 2021 sind keine zusätzlichen Stellen gegenüber 2020 vorgesehen. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum ab 2021 geht die Stadt von einem jährlichen Anstieg der Personalaufwendungen zwischen 1,6 und 1,8 Prozent aus. Dabei sind bekannte Gehalts- und Besoldungserhöhungen und Fluktuation bereits eingepreist. Politische Zielsetzungen oder gesetzliche Regelungen könnten jedoch einen zusätzlichen Personalbedarf entstehen lassen. Insofern besteht auch hier ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den Aufwendungen für **Sach- und Dienstleistungen** besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für die mittelfristige Haushaltsplanung. Die Aufwendungen machen 2019 in Lemgo 28,9 Prozent der ordentlichen Aufwendungen aus. Über ein Drittel davon entfallen auf die Weitergabe der von der Stadt vereinnahmten Abwassergebühr an die SEL. Weitere wesentliche Positionen sind die Verlustausgleiche und Bewirtschaftungskosten sowie Mieten, die die Stadt an ihre eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen für deren Leistungserbringung zahlt. Die Haushaltsansätze bemessen sich insofern an den dort geplanten Unterhaltungsmaßnahmen und vereinbarten Mieten etc. Für 2020 geht die Alte Hansestadt Lemgo von einem vierprozentigen Anstieg der Aufwendungen gegenüber der Vorjahresplanung aus. Von 2021 bis 2023 sinken die Aufwendungen laut Doppelhaushalt zwischen -0,1 und -1,9 Prozent. Für 2024 ist da-

nach eine Steigerung von 1,7 Prozent vorgesehen. In den zurückliegenden Haushaltsplanungen lag der Ansatz für das erste Jahr der mittelfristigen Finanzplanung unterhalb der Jahresergebnisse. Mit der Haushaltsplanung des kommenden Jahres wurden die Ansätze in der Regel konkretisiert und fielen entsprechend höher aus. In den kommenden drei Jahren liegen die Ansätze deutlich unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Diese stellen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen einen Zielwert dar, der nur mithilfe entsprechender Konsolidierungsmaßnahmen zu realisieren ist. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen, die keine oder nur geringe Steigerungen rechtfertigen, sind nicht vorgesehen.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** plant die Alte Hansestadt Lemgo unter Einbeziehung der eigenen Steuerkraft bis 2024 jährlich steigende Aufwendungen. Die Vorgaben, die sich aus den mit dem Kreis Lippe getroffenen Abmachungen zur Entwicklung der Kreisumlage ergeben, sind ebenfalls berücksichtigt. Insgesamt steigt die Kreisumlage zwischen 2020 und 2024 um 2,5 Mio. Euro (durchschnittlich 2,4 Prozent jährlich). Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in dieser Aufwandsposition nicht.

Die eingeplante **Gewerbesteuerumlage** sowie die Finanzierungsbeteiligung zum „Fonds Deutsche Einheit“ entspricht der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Nach der aktuellen Rechtslage haben sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Insofern besteht bei den Transferaufwendungen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die übrigen wesentlichen **Transferaufwendungen** im Bereich der Betriebskostenzuschüsse an die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen berücksichtigen ebenfalls einen Anstieg von rund 2,3 Mio. Euro bis 2024. Darüber hinaus erwartet die Stadt um rund eine halbe Mio. Euro beziehungsweise knapp zwei Mio. Euro höhere Fehlbeträge bei den sozialen Leistungen sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

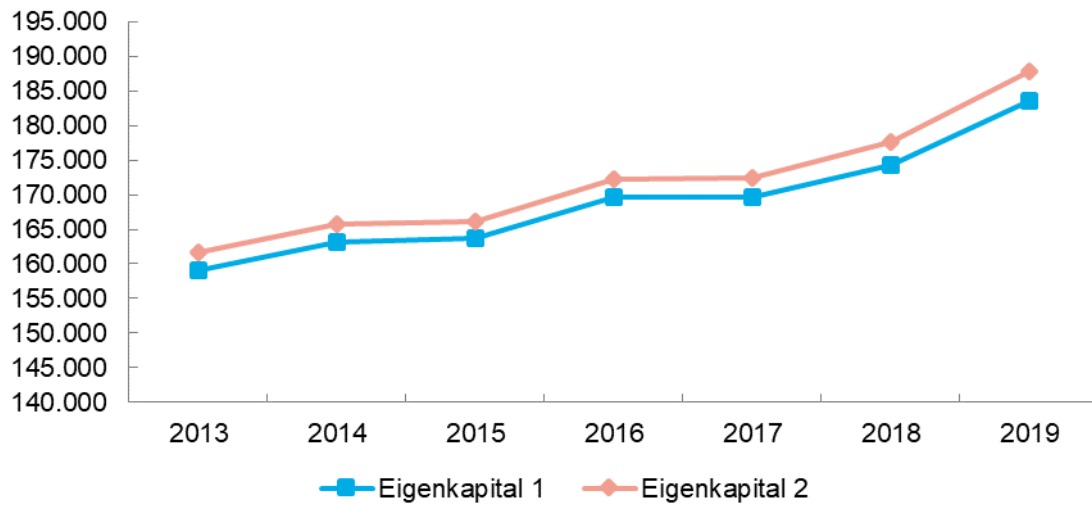
Erste Prognosen zu Beginn der Corona-Pandemie sehen neben den zu erwartenden Ertragsrückgängen vor allem bei der Gewerbesteuer steigende Aufwendungen und Risiken bei den genannten Aufwendungen.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Alten Hansestadt Lemgo ist gut. Der Kernhaushalt gehört mit einer Eigenkapitalquote 1 von 61,3 Prozent zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Das überwiegende Anlagevermögen hat die Stadt allerdings ausgliedert. Die Gesamteigenkapitalquote 1 beträgt 27,4 Prozent und ist im Vergleich mit den übrigen Kommunen leicht überdurchschnittlich. Von der nach § 75 Abs. 7 GO gesetzlich verbotenen Überschuldung ist die Alte Hansestadt Lemgo weit entfernt.

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

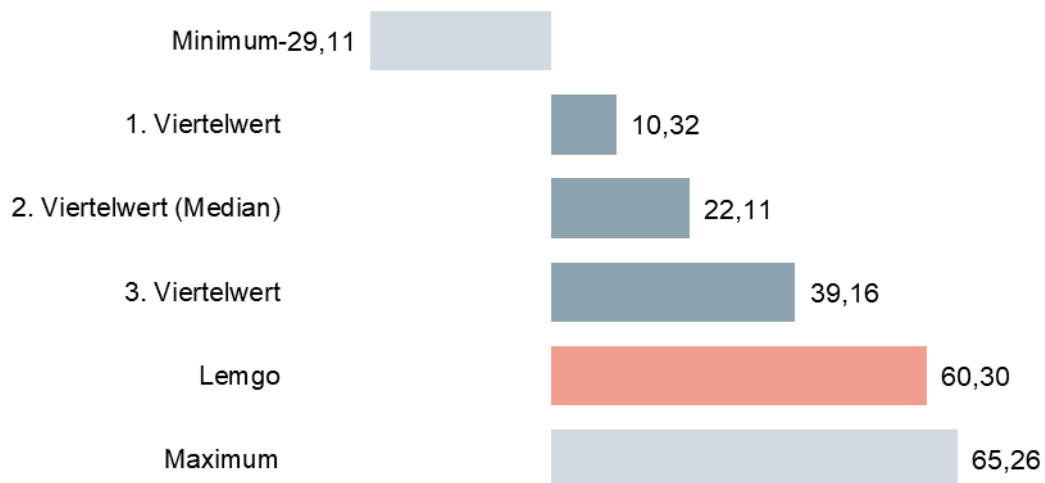
Eigenkapital Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2019



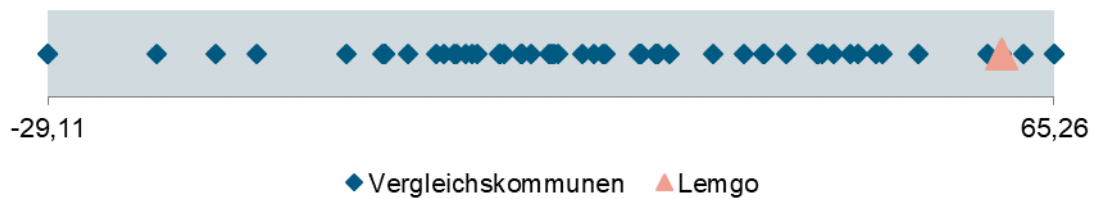
Die aufsummierten Jahresergebnisse der Alten Hansestadt **Lemgo** haben das Eigenkapital seit der Eröffnungsbilanz um rund 250.000 Euro (0,1 Prozent) erhöht. Insgesamt hat sich das Eigenkapital des Kernhaushalts durch die Umstrukturierung innerhalb des Konzerns und die Verschiebung von Vermögen und Schulden um rund 7,6 Mio. Euro (- vier Prozent) reduziert.

Die aktuelle Planung sieht bis einschließlich 2024 überwiegend negative Ergebnisse vor. Diese würden das Eigenkapital um 11,5 Mio. Euro (6,3 Prozent) mindern. Sie unterliegen den im Kapitel 1.3.3 (Plan-Ergebnisse) beschriebenen Risiken.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



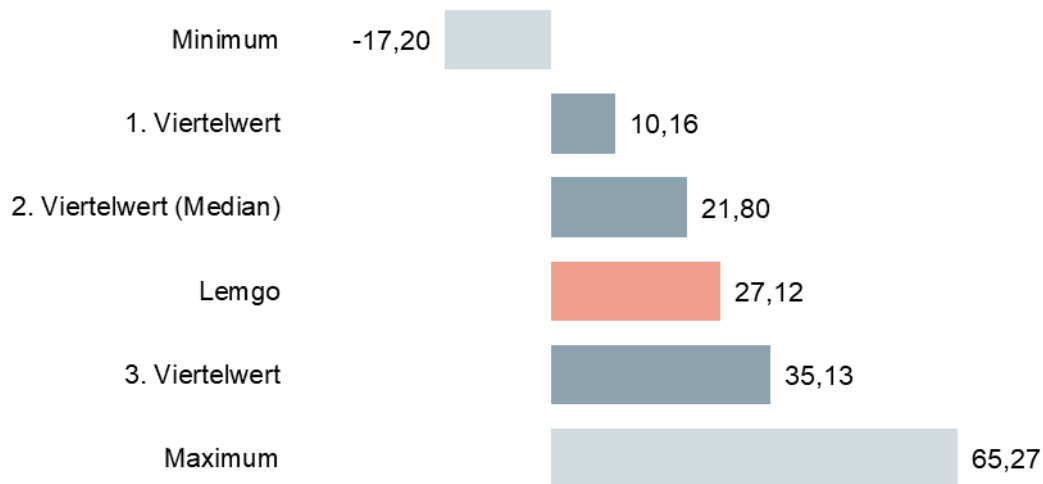
In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Eigenkapitalausstattung der Alten Hansestadt Lemgo ist hoch. Sie gehört zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung. Dies war auch in den übrigen Jahren der Fall. 2019 erhöht sich die Eigenkapitalquote 1 durch den Jahresüberschuss auf 63,2 Prozent.

Bei Berücksichtigung der Konzernstruktur der Alten Hansestadt Lemgo ergeben sich folgende Vergleichswerte:

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit der Gesamteigenkapitalquote 1 positioniert sich die Alte Hansestadt Lemgo leicht überdurchschnittlich im Vergleich mit den übrigen Kommunen.

Unter Berücksichtigung der Sonderposten ergeben sich für die Eigenkapitalquote 2 im Jahr 2019 64,3 Prozent und der Gesamteigenkapitalquote 2 im Jahr 2018 48,4 Prozent. Im interkommunalen Vergleich 2017 kann sich die Alte Hansestadt Lemgo mit diesen Kennzahlen leicht

überdurchschnittlich positionieren. Es zeichnet sich aufgrund der bislang vorliegenden Vergleichswerte auch für das Folgejahr eine ähnliche Tendenz ab.

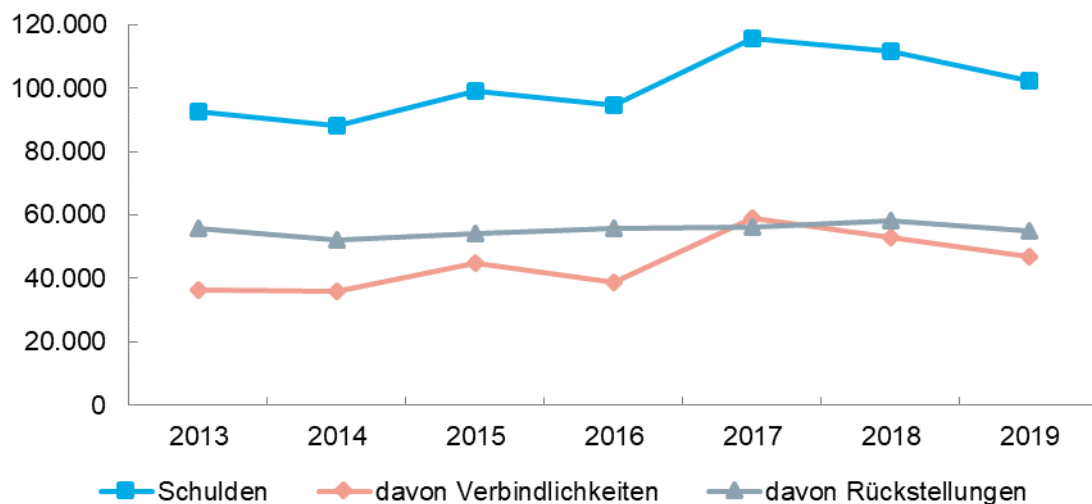
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Alte Hansestadt Lemgo gehört auf Ebene des Kernhaushaltes zu den Kommunen mit leicht unterdurchschnittlichen Schulden und Verbindlichkeiten. Auf Konzernebene gehört sie allerdings zu den Kommunen mit den höchsten Schulden und Verbindlichkeiten. Kernhaushalt und Konzern sind auf Liquiditätskredite angewiesen.
- Lemgo hat im Rahmen der strategischen Zielsetzung den Reinvestitionsbedarf beim Gebäude- sowie Infrastrukturvermögen erkannt. Sie konnte durch Investitionen insbesondere zum Erhalt und Ausbau des Bildungsstandortes einen Vermögensverzehr vermeiden. Aufgrund der Altersstruktur einzelner Gebäudegruppen und des Straßennetzes könnten weiterhin Reinvestitionsbedarfe bestehen.

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

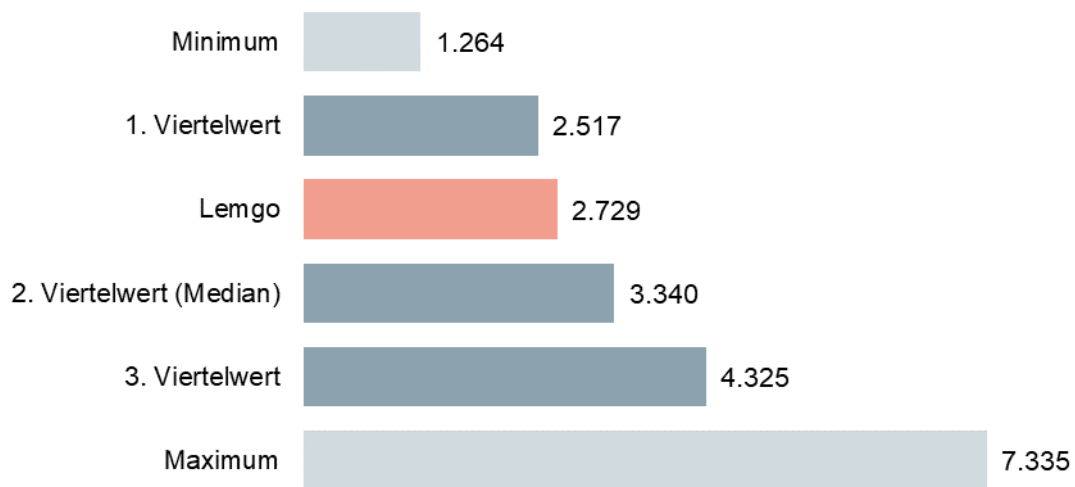
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Schulden Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2019



Von 2013 bis 2019 sind die Schulden der Alten Hansestadt **Lemgo** um 9,8 Mio. Euro (10,6 Prozent) gestiegen. Die Zunahme der Schulden resultiert vor allem aus einem Anstieg der Investitionskredite um rund 26,2 Mio. Euro (435 Prozent) und dem Rückgang der Liquiditätskredite um 14 Mio. Euro (-56 Prozent). Die Rückstellungen haben sich um 0,9 Mio. Euro (-1,5 Prozent) reduziert.

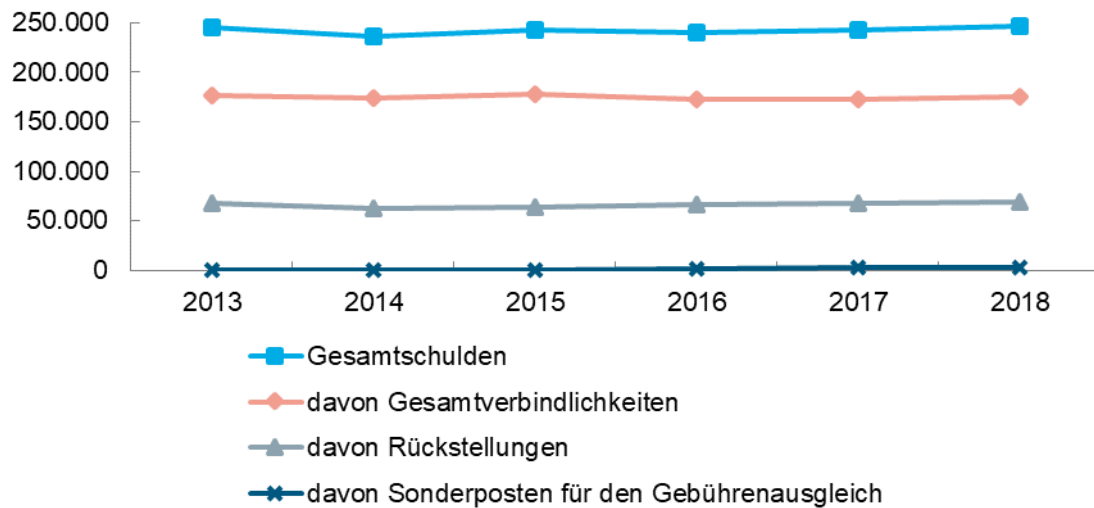
Schulden je Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen.

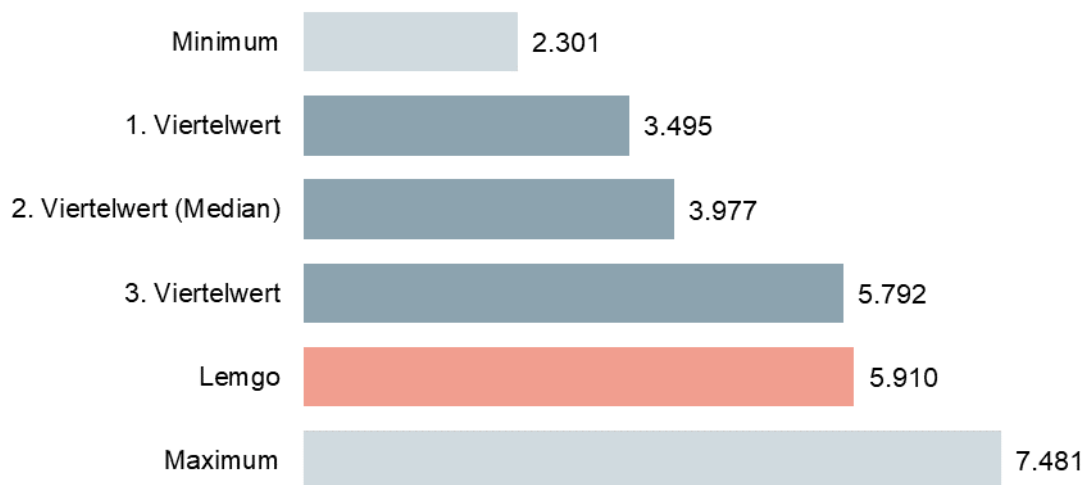
Wegen des hohen Ausgliederungsgrades und des gemeinsamen Cash-Pools mit den städtischen Unternehmen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ist auch hier der Blick auf den Konzern zielführender.

Gesamtschulden Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2018



Die Gesamtschulden auf Konzernebene haben sich seit 2013 um knapp 1,9 Mio. Euro erhöht. Der Anteil der Verbindlichkeiten an den Gesamtschulden sank dabei um 2,2 Prozent und macht 2018 noch 70,9 Prozent aus. Darin enthalten sind auch eher kurzfristige Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, sonstige Verbindlichkeiten sowie erhaltene Anzahlungen. Deren Anteil ging um rund 10,9 Mio. Euro zurück. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich und die Rückstellungen stiegen um insgesamt vier Mio. Euro in diesem Zeitraum.

Gesamtschulden je Einwohner 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

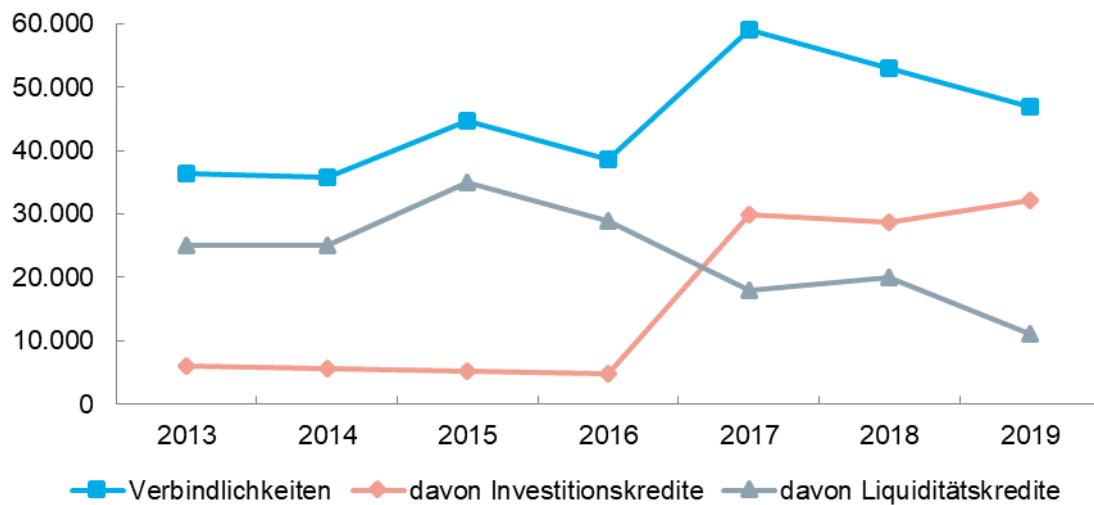


Mit dem Gesamtabschluss 2018 ergeben sich für die Alte Hansestadt Lemgo Gesamtschulden je Einwohner von 6.041 Euro. Inwieweit die Gesamtschulden sich durch entsprechende Vermögenspositionen wie Wertpapiere, Forderungen und liquide Mittel relativieren siehe Kapitel 1.3.5.3 Effektivverschuldung.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

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

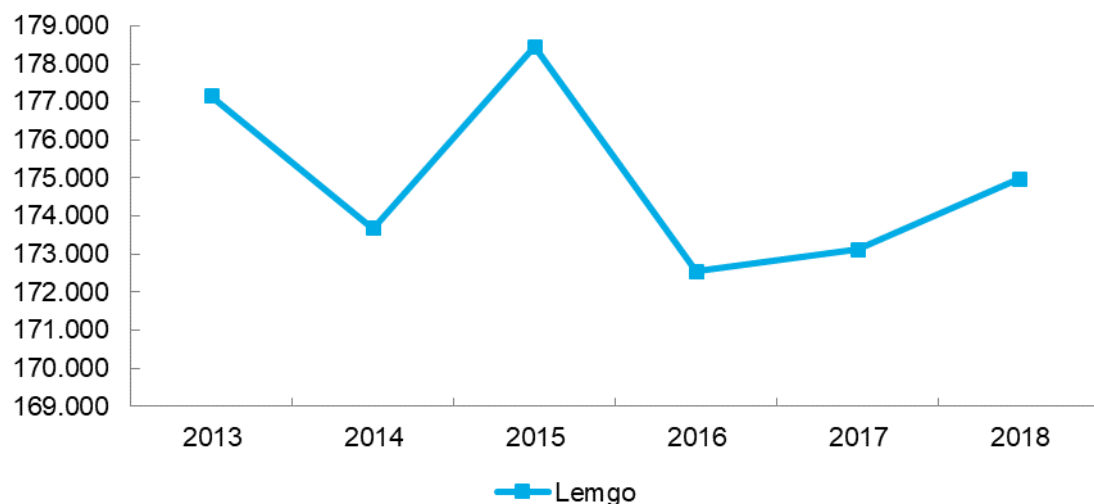
Verbindlichkeiten Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2019



Seit 2013 ist die Entwicklung der Verbindlichkeiten der Alten Hansestadt **Lemgo** vorwiegend durch ihren Liquiditätsbedarf geprägt. Der Anstieg der Verbindlichkeiten der Alten Hansestadt Lemgo basiert vor allem auf den Investitionskrediten. Hier ist das als Konzernfinanzierung im Jahr 2017 investive Darlehen von 26 Mio. Euro zu nennen. 2017 bis 2019 hat die Stadt daneben investive Kredite aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ von rund 0,2 Mio. Euro bis 0,3 Mio. Euro bilanziert. Außerdem hat sie Liquiditätskredite aus diesem Programm zwischen rund 0,5 Mio. Euro und 1,8 Mio. Euro bilanziert. Die Zinsaufwendungen dafür trägt das Land.

Insgesamt schwanken die Zinsaufwendungen des Kernhaushaltes aufgrund der Nettoneuverschuldung zwar. Die Alte Hansestadt Lemgo konnte jedoch die Aufwendungen durch Umschuldungen und bessere Zinskonditionen bei Anschlussfinanzierungen seit 2013 sogar leicht reduzieren.

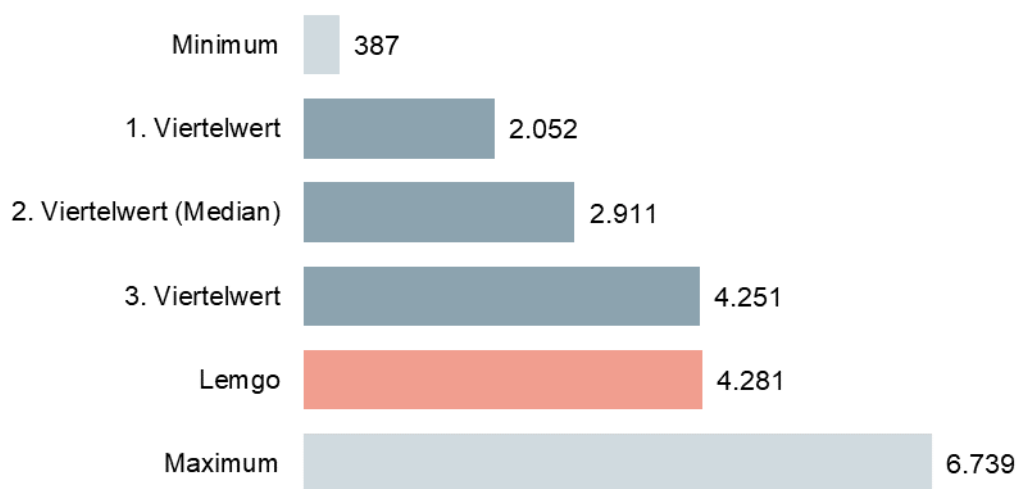
Gesamtverbindlichkeiten Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2018



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab-
schlüssen der Alten Hansestadt Lemgo verwendet. Sofern andere Kommunen keine Gesamtab-
schlüsse hatten, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der
Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert und die so
hilfsweise errechneten Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune in den Vergleich einbezogen.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbunds Lemgo sind vergleichsweise hoch. Sie lie-
gen über dem 3. Viertelwert im interkommunalen Vergleich.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Lemgo in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Ver- waltungstätigkeit	-2.647	-3.158	-4.789	-2.485	-3.813
+ Saldo aus Investitions- tätigkeit	5.120	4.477	5.273	3.034	3.017

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
= Finanzmittelüberschuss/fehlbetrag	2.472	1.319	484	549	-796
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.470	-1.470	-1.471	-1.471	-1.470
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.002	-152	-986	-922	-2.267

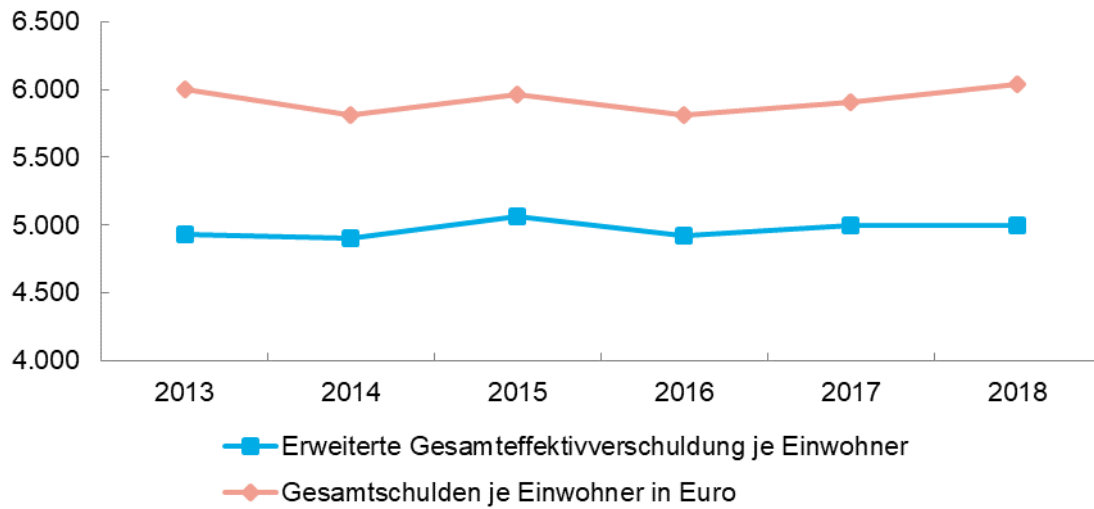
Nach den Jahresabschlüssen 2013 bis 2019 ergibt sich bei der Alten Hansestadt **Lemgo** ein Finanzmittelfehlbetrag von insgesamt -14,3 Mio. Euro. Einen großen Anteil an den Finanzmittelfehlbeträgen hat die in 2017 vorgenommene Konzernfinanzierung von 26 Mio. Euro. Seit 2013 erwirtschaftete die Stadt Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zwischen -8,5 Mio. Euro und 6,6 Mio. Euro jährlich. Bislang ist sie daher unterjährig auf Liquiditätskredite angewiesen. Durch den gemeinsamen Cash-Pool mit den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und städtischen Gesellschaften entstanden Ein- und Auszahlungen zwischen 24 Mio. Euro und 158 Mio. Euro jährlich. Die hohen aufsummierten Beträge sind auf die jeweiligen unterjährigen Ein- und Auszahlungen aus einzelnen Kreditaufnahmen zurückzuführen. Im Rahmen ihrer tagesaktuellen Liquiditätsplanung des Konzerns nimmt die Stadt bei Bedarf kurzfristig Liquiditätskredite auf und zahlt diese möglichst zeitnah zurück. Die laut Haushaltssatzung festgelegten Kreditermächtigungen wurden dabei eingehalten. Auskunftsgemäß lagen die Kreditaufnahmen zwischen zehn und 44 Mio. Euro. In vier von sieben Jahren konnte die Alte Hansestadt Lemgo jeweils insgesamt höhere Beträge tilgen als sie zuvor unterjährig aufnehmen musste.

Von 2019 bis 2024 hat die Alte Hansestadt Lemgo keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Sie kann ihre laufenden Auszahlungen nicht durch ihre laufenden Einzahlungen decken. Die im Kapitel 1.3.3 (Plan-Ergebnisse) beschriebenen Risiken können den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit weiter verschlechtern. Die Finanzplanung der Alten Hansestadt Lemgo sieht im Planungszeitraum insgesamt ein Bruttoinvestitionsvolumen von rund 8,8 Mio. Euro vor. Ausreichende investive Einzahlungen stehen der Stadt laut Planung zur Verfügung. Neben sonstigen Investitionseinzahlungen von rund 5,2 Mio. Euro plant die Alte Hansestadt Lemgo rund 25,4 Mio. Euro an Fördermitteln ein. Informationen zum Fördermittelmanagement der Alten Hansestadt Lemgo enthält das Kapitel 1.4.4 (Fördermittelmanagement). Investive Kreditaufnahmen plant die Stadt im Jahr 2020 nur zur Umschuldung vorhandener Darlehen. Darüber hinaus sind keine weiteren investiven Kreditaufnahmen vorgesehen.

1.3.5.3 Effektivverschuldung

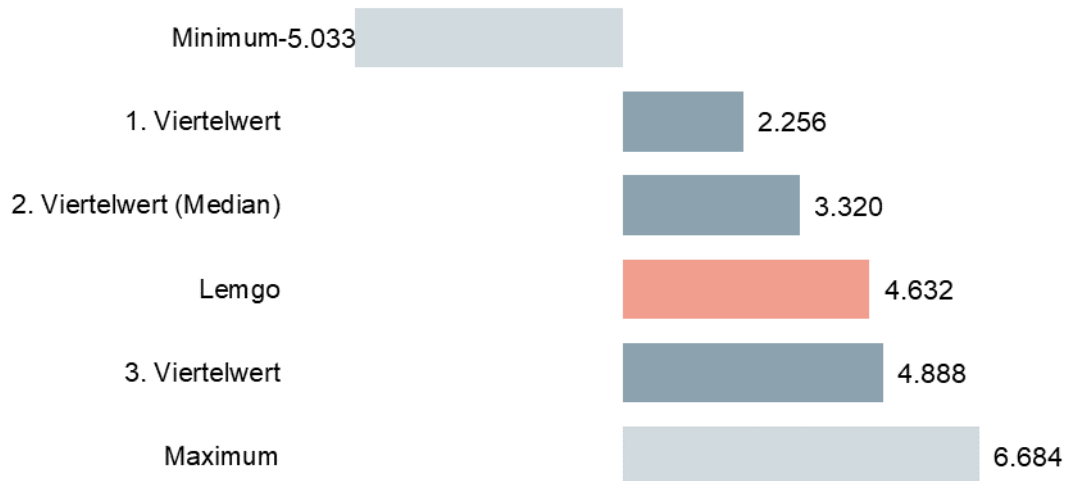
Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat einerseits hohe Gesamtschulden beziehungsweise -verbindlichkeiten. Den Schulden stehen andererseits aber auch Vermögenspositionen gegenüber, die sie liquidieren kann. Die Kennzahl Schulden beziehungsweise Gesamtschulden enthält mit den Rückstellungen künftige Zahlungsverpflichtungen. Um insbesondere Pensionsverpflichtungen nicht nur als Pensionsrückstellung auszuweisen, sondern auch auszahlen zu können, bedient die Alte Hansestadt Lemgo jährlich einen Pensionsfonds (Wertpapiere des Anlagevermögens). Diesen berücksichtigt die gpaNRW daher neben mittel- und langfristigen Forderungen, Ausleihungen und liquiden Mitteln im Verhältnis zu den Gesamtschulden.

Gesamtschulden und erweiterte Gesamteffektivverschuldung je Einwohner 2013 bis 2018



Die ggf. kurz- oder mittelfristig liquidierbaren Vermögenspositionen würden 2018 mit 1.121 Euro je Einwohner (18,7 Prozent) die Gesamtschulden verringern (2017: 1.278 Euro je Einwohner). Im Vergleichsjahr 2017 positioniert sich die Alte Hansestadt Lemgo dadurch entsprechend besser:

Erweiterte Gesamteffektivverschuldung in Euro je Einwohner 2017



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



1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Das Anlagevermögen der **Alten Hansestadt Lemgo** und damit die wesentlichen Positionen Gebäude, Straßen und Wirtschaftswege sowie Kanäle und Abwasserbeseitigungsanlagen befinden sich in eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen oder städtischen Unternehmen.

Eine Auswertung der Altersstruktur war für die folgenden Gebäudegruppen und Straßen und Wirtschaftswege möglich.

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		Durchschnittliche GND* Lemgo	Durchschnittliche RND Lemgo 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	50	80	66	28	58
Verwaltungsgebäude	40	80	88	30	66
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	53	27	48
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	74	42	44
Schulen	40	80	73	36	50
Schulsporthallen	40	60	53	21	61
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	53	35	34

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		Durchschnittliche GND* Lemgo	Durchschnittliche RND Lemgo 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	40	14	66

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer in Jahren

Die Gebäudewirtschaft Lemgo (GWL) hält die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen bebauten und unbebauten Grundstücke der Stadt und der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen vor. Wie bereits in der letzten überörtlichen Prüfung festgestellt, hat die Alte Hansestadt Lemgo sich im Rahmen ihres strategischen Zielprozesses auch mit ihrem Gebäudebestand auseinandergesetzt. Soweit möglich hat sie nicht benötigte Grundstücke veräußert und nach der strategischen Ausrichtung als Bildungsstandort in Kindertagesbetreuung sowie Schulen investiert.

Die Alte Hansestadt Lemgo hat insbesondere im Bereich der Verwaltung sowie bei den sonstigen Gemeindehäusern viele historische Gebäude. Insofern ergeben sich teilweise von der Rahmentabelle abweichende GND. Die aktuelle Auswertung deutet bei Verwaltungsgebäuden sowie Schulsporthallen durch die höheren Anlagenabnutzungsgrade auf Reinvestitionsbedarfe hin. Allerdings ist nach Einschätzung der Stadt der Gebäudezustand insgesamt durch gezielte Unterhaltung und Sanierung als gut zu bezeichnen. Vor allem durch Investitionen in die Schulgebäude und Kindertageseinrichtungen hat die Alte Hansestadt Lemgo in den letzten Jahren einem Vermögensverzehr entgegenwirken können. Der Neubau einer Zweifachsporthalle, eines Kindergartens sowie Investitionen in das Schulzentrum und energetische Maßnahmen an verschiedenen Gebäuden sind hier zu nennen. Darüber hinaus hat die GWL unter anderem Unterkünfte für Flüchtlinge und eine Feuerwache erweitert.

Der Bilanzwert der bebauten Grundstücke hat sich insofern laut Gesamtabschluss zwischen 2013 und 2018 insgesamt um rund 9,5 Mio. Euro erhöht. Seit 2019 setzt die Alte Hansestadt Lemgo beim Neubau von Schulgebäuden und Feuerwehrgerätehäusern aufgrund ihrer Erfahrungswerte eine GND von nur mehr 50 Jahren an.

Die Straßen und Wirtschaftswege haben zwischenzeitlich mit 66 Prozent erhöhten Anlagenabnutzungsgrad. Nach der örtlichen Abschreibungstabelle setzt die Alte Hansestadt Lemgo für die Fahrbahn 50 Jahre, für die Nebenanlagen 30 Jahre GND an. Daraus ermittelt sich bezogen auf die Anlagegüter eine durchschnittliche GND von rund 40 Jahren. Zwischen 2013 und 2018 reduzierte sich die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen um rund drei Mio. Euro. Für den Produktbereich Verkehrsflächen fielen 2018 bei der SEL rund 3,5 Mio. Euro an Abschreibungen an. Aufgrund der geplanten Investitionen erhöht sich der Anteil der Abschreibungen bis 2024 voraussichtlich auf vier Mio. Euro jährlich. Wesentliche Investitionen betreffen aktuell die Erschließung weiterer Gewerbe- und Wohnflächen sowie die Erneuerung von Straßen. Für die Haushaltsjahre 2020/21 hat die Alte Hansestadt Lemgo rund 16 Mio. Euro bei der Straßen und Entwässerung Lemgo (SEL) für Investitionen in die Verkehrsflächen eingeplant. Soweit die Maßnahmen wie geplant umgesetzt werden, wird die Stadt dadurch den Vermögensverzehr durch Abschreibungen zu rund 90 Prozent auffangen können. In der letzten überörtlichen Prüfung wurde ein vergleichsweise hoher Anlagenabnutzungsgrad

von rund 67 Prozent bei den Abwasserkanälen ermittelt. Eine aktuelle Auswertung des Kanalvermögens erfolgte nicht. Die Auswertung pro Kanalhaltung nach GND/RND war aus der Anlagenbuchhaltung aufgrund der Buchungssystematik der SEL nicht möglich. Für die Kanäle greifen wir auf hilfsweise auf eine Auswertung der Alten Hansestadt Lemgo aus dem Abwasserbeseitigungskonzept (ABK) zurück. Hier sind die Ergebnisse der regelmäßigen Kanalinspektionen enthalten. Nach dem ABK befinden sich rund 51 Prozent der Kanäle in den Altersklassen bis 40 Jahre, der Rest verteilt sich auf die Altersklassen bis 80 Jahre. Je rund ein Fünftel der Kanäle sind 20 bis 30 beziehungsweise 50 bis 60 Jahre alt. In den letzten zehn Jahren hat die Alte Hansestadt Lemgo knapp sieben Prozent der Kanäle neu gebaut. Hier besteht somit derzeit eine weitgehend ausgewogene Altersstruktur. Darüber hinaus sieht der Wirtschaftsplan der SEL für 2020/21 weitere Investitionen von rund zwölf Mio. Euro vor. Neben der Erneuerung von Kanälen und weiteren Entwässerungseinrichtungen ist die Erschließung von Gewerbe- und Wohngebieten vorgesehen.

Die Alte Hansestadt Lemgo untersucht regelmäßig die Kanalhaltungen auf ihren Zustand und lässt die Ergebnisse in das ABK einfließen. Danach wird bedarfsgerecht saniert oder erneuert. Laut Jahresabschluss der SEL 2018 haben sich die Abwasserbeseitigungsanlagen seit 2014 um rund zwei Mio. Euro verringert. Im Jahr 2018 lagen Zugänge und Umbuchungen allerdings über den jährlichen Abschreibungen.

Laut Gesamtabchluss 2018 ergibt sich insgesamt eine positive Investitionstätigkeit für den Konzern Alte Hansestadt Lemgo. Gleichzeitig sinkt allerdings die Infrastrukturquote, was auf den oben genannten Vermögensverzehr bei den Bilanzpositionen Straßennetz und Entwässerung zurückzuführen ist.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Alten Hansestadt Lemgo 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

- Die Alte Hansestadt Lemgo hält die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse seit dem Jahresabschluss 2016 ein. Die Haushaltssatzungen 2018 ff. wurden fristgerecht angezeigt.
- Der Verwaltungsführung der Alten Hansestadt Lemgo liegen die wesentlichen Informationen zur Ertragslage unterjährig vor. Sie kann somit rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Über Budgetberichte informiert die Kämmerei regelmäßig den Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien.

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

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

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

Die Haushaltssatzung der **Alten Hansestadt Lemgo** tritt üblicherweise im Januar in Kraft. Sie hat für die Haushaltsjahre 2020/21 einen Doppelhaushalt aufgestellt, den sie am 10. Dezember 2019 bei der Kommunalaufsicht des Kreises Lippe angezeigt hat. Im Rahmen ihrer strategischen Stadtziele hat der Rat der Alten Hansestadt Lemgo im Jahr der Kommunalwahlen einen Doppelhaushalt verabschiedet.

Bislang stellte die Alte Hansestadt Lemgo die Jahresabschlüsse nicht innerhalb der Frist bis Ende März auf. In der Regel erfolgt dies innerhalb des ersten Halbjahres. Die Feststellung des Jahresabschlusses strebt sie innerhalb eines Jahres an. Zuletzt hat die Alte Hansestadt Lemgo den Jahresabschluss 2018 im September 2019 festgestellt. Die Gesamtabchlüsse sind zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung bis einschließlich 2017 festgestellt; der aufgestellte Gesamtabschluss 2018 wurde mit dem Jahresabschluss 2019 im Juni 2020 dem Rat vorgelegt.

Die Alte Hansestadt Lemgo erstellt ab März eines Haushaltsjahres vierteljährliche Budgetberichte, die dem Haupt- und Finanzausschuss sowie wegen des hohen Ausgliederungsgrades auch dem Gemeinsamen Betriebsausschuss vorgelegt werden. Intern erarbeitet die Finanzabteilung ab diesem Zeitpunkt zudem einen monatlichen Budgetbericht. Dazu werden vorab Prognosen der Fachabteilungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen eingeholt. Diese enthalten zudem Informationen zu Chancen und Risiken.

Die Budgetberichte umfassen insofern den Kernhaushalt (gegliedert nach Geschäftsbereichen) und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Sie beinhalten Aufwand und Ertrag, große Abweichungen werden miterfasst. Zudem wird über den Verlauf wesentlicher Investitionen und das Kreditportfolio berichtet. Dies betrifft beispielsweise den Fortschritt von Baumaßnahmen (diese finden überwiegend durch die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen statt).

Auskunftsgemäß werden die Budgetberichte zur unterjährigen Steuerung genutzt. Diese werden regelmäßig im Verwaltungsvorstand vorgestellt und beraten.

Im Rahmen ihrer strategischen Ausrichtung hat die Alte Hansestadt Lemgo sich 2011 sechs Stadtziele gesetzt. Neben dem gesetzlich vorgegebenen Haushaltsausgleich will die Alte Hansestadt Lemgo sich insbesondere auf den Ausbau als Bildungs- und Wirtschaftsstandort ausrichten. Dabei will sie die historische Innenstadt sowie die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger bei gleichzeitiger Ressourcen-Verantwortung stärken. Sie sieht den Erfolg dieser Bemühungen in einem externen Städteranking hinsichtlich ihrer Zukunftsorientierung bestätigt, in dem Lemgo derzeit deutschlandweit den zehnten Platz belegt. Die Stadt setzt dabei bewusst auf zukunftsfähige und nachhaltige Ansätze, die gleichwertig mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts vorgesehen sind.

Aus den Stadtzielen entwickelte die Alte Hansestadt Lemgo in den letzten Jahren unter anderem ein integriertes Stadtentwicklungskonzept, das verschiedene Aspekte der strategischen Ausrichtung kombiniert. Die Organisation der Stadt- und Konzernverwaltung ist über Geschäftsbereiche miteinander verbunden. Die in die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ausgegliederten Aufgabenbereiche werden dabei in Personalunion von Abteilungsleitungen der Kernverwaltung geleitet. Damit ist nach Auskunft der Alten Hansestadt Lemgo ein stetiger Informationsfluss über die dortigen wesentlichen Entwicklungen gewährleistet. Zum Konzernberichtswesen und Informationsfluss siehe Bericht „Beteiligungen“.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Alte Hansestadt Lemgo profitierte in den abgeschlossenen Haushaltsjahren zunächst von ihren Konsolidierungsmaßnahmen. Die Überschüsse ab dem Haushaltsjahr 2017 sind jedoch vorwiegend auf gestiegene Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese kann die Alte Hansestadt Lemgo nur bedingt steuern.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer 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 und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

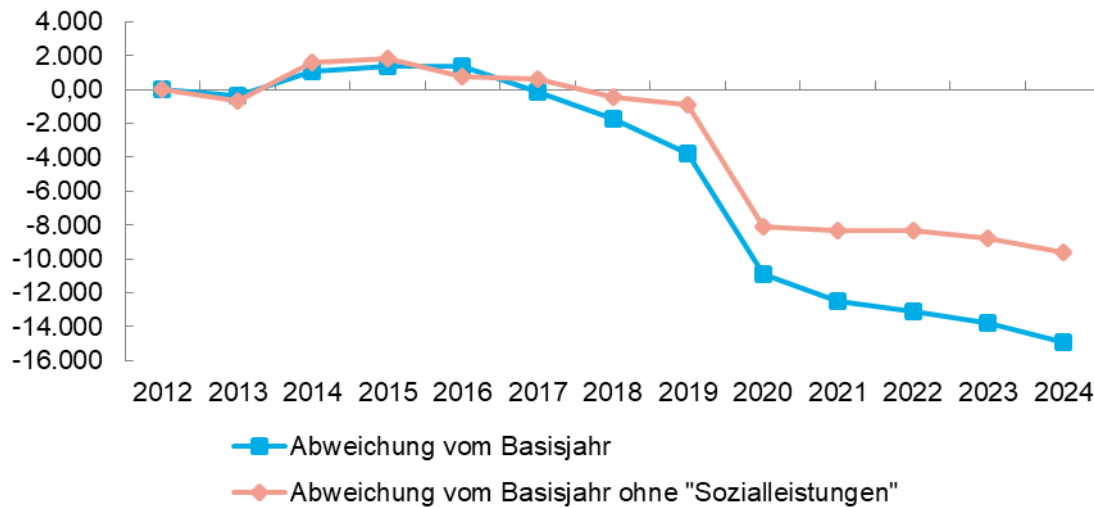
Als Sondereffekte hat die gpaNRW folgende Erträge und Aufwendungen in den Jahresergebnissen berücksichtigt:

- Schwankungen bei Pensionsrückstellungen, z.B. aufgrund von Wertkorrekturen
- Auflösung von Rückstellungen
- Außerordentliche Erträge

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 2012 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Lemgo in Tausend Euro 2012 bis 2024



Jahresergebnisse 2012 bis 2019, Plandaten ab 2020

Die gpaNRW stellt die Entwicklung ab 2012 einschließlich des letzten vorliegenden Jahresabschlusses dar. Im Basisjahr 2012 wird das bereinigte Jahresergebnis auf Null gesetzt. Hier ist nur eine geringe Abweichung zum tatsächlichen Jahresergebnis von rund 200.000 Euro gegeben. Insofern bietet es sich als Ausgangspunkt der Betrachtung an. Ab 2020 enthält die Grafik Plandaten. Aufgrund der bereits erwähnten vorsichtigen Haushaltsplanung ergibt sich der sichtbare Bruch im weiteren Verlauf.

2014 erfolgten keine Zuführungen an Pensionsrückstellungen. Eine notwendige Korrektur bereits erfolgter Rückstellungen für Teilzeitkräfte wirkte sich entsprechend aus, so dass keine neuen Zuführungen erforderlich wurden. Damit wurde das Jahresergebnis deutlich entlastet. Gleichzeitig wurden Pensionsrückstellungen in Höhe von rund 1,8 Mio. Euro aufgelöst. Dieser Effekt wurde daher zusätzlich abweichend von den durchschnittlichen Beträgen bereinigt. Das Jahresergebnis 2015 ist unter anderem durch hohe Aufwendungen bei Versorgungslasten geprägt. Diese wurden daher analog der übrigen Haushaltsjahre entsprechend bereinigt.

Im Jahr 2016 wirkt sich die Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B positiv aus. Aber auch der geringste Zuschussbedarf bei den Sozialleistungen aufgrund von Kostenerstattungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz ist 2016 ausschlaggebend. Dies ist in der Abweichung zum Basisjahr ohne „Sozialleistungen“ enthalten.

Der Anstieg insbesondere der hier bereinigten Gemeinschaftssteuern von 2012 bis 2019, aber auch der Schlüsselzuweisungen hat sich insgesamt positiv auf den Haushalt ausgewirkt. Damit konnten Aufwandssteigerungen kompensiert werden.

Die weitere Entwicklung, vor allem vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, bleibt abzuwarten. Aufgrund der aktuell noch nicht seriös zu beziffernden Ertragsausfälle, aber auch Mehraufwendungen durch die pandemiebedingten Maßnahmen wird die Alte Hansestadt Lemgo ihre Ausgleichsrücklage in Anspruch nehmen müssen. Hier kommen ihr die Überschüsse der letzten

Haushaltsjahre kurzfristig zugute. Somit kann sie die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage nutzen.

Diese ist auf die aktiven Konsolidierungsbemühungen sowie die gute konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre zurückzuführen. Insofern wirkt sich die strategische Ausrichtung der Alten Hansestadt Lemgo mit dem gleichberechtigten Stadtziel eines ausgeglichenen Haushalts positiv aus. Gleichzeitig sollte die Stadt angesichts der derzeitigen Krise ihre Zielsetzung mit den politischen Gremien erneut auf den Prüfstand stellen und ggf. entsprechend anpassen.

Die vorsichtige Planung hinsichtlich steigender Aufwendungen bei sozialen Leistungen sowie Kinder- Jugend- und Familienhilfe wird mit dem Übergang der IST- zu Plandaten ab 2019 deutlich. Allerdings geht die Alte Hansestadt Lemgo dauerhaft von steigenden Aufwendungen im Bereich Jugend/Soziales aus. Zwischen 2012 und 2019 hat sich der Zuschussbedarf um rund 2,9 Mio. Euro erhöht. Bis 2024 erwartet die Alte Hansestadt Lemgo eine weitere Erhöhung um 2,4 Mio. Euro. Diese Aufwendungen tragen seit 2016 zum negativen Verlauf im eher von der Stadt direkt beeinflussbaren Bereich bei.

Kurzfristig wird die Alte Hansestadt Lemgo auf die Pufferfunktion der Ausgleichsrücklage zurückgreifen, um die pandemiebedingten Auswirkungen abzufangen. Eine entsprechende Konsolidierungsstrategie darüber hinaus steht noch aus. Die Auswirkungen der aktuellen Krise sind zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer abzuschätzen. Inwieweit Bundes- und Landeshilfen die erwarteten Einbrüche, insbesondere bei der Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern, auffangen können, ist derzeit noch offen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass erneut Konsolidierungsbemühungen erforderlich werden, um Ertragsausfälle zu kompensieren.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Kurzfristig kann sie Ertragsausfällen oder Mehraufwendungen in der Regel nur durch die Anhebung von Steuerhebesätzen entgegenwirken.

Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat ihre Hebesätze seit der letzten überörtlichen Prüfung erhöht. 2016 hat die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer B um 50 Prozentpunkte angehoben; 2015 und 2017 erhöhte sie den Hebesatz der Gewerbesteuer um jeweils fünf Prozentpunkte. Weitere Anpassungen gegenüber dem Stand 2019 sind bis einschließlich 2021 laut Haushaltsplanung nicht vorgesehen.

Im Vergleich positioniert sich die Alte Hansestadt Lemgo mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 2019 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Alte Hansestadt Lemgo	Kreis Lippe	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	253	277	262	297
Grundsteuer B	480	539	490	548
Gewerbesteuer	435	444	429	414

Quelle: www.it.nrw.de

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

- Die Alte Hansestadt Lemgo hat gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt. Danach sollen konsumtive Aufwendungen und investive Auszahlungen grundsätzlich jährlich neu veranschlagt werden. Die Alte Hansestadt Lemgo hat jährlich Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und investive Auszahlungen übertragen.

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.

Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat entsprechende Grundsätze am 22. Juni 2015 nach der damals gültigen Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) erlassen. Danach besteht ein Vorrang von Neuveranschlagungen. Lediglich im Fall eines im Folgejahr zwingend zur Aufgabenerfüllung benötigten Haushaltsansatzes, der nicht mehr neu veranschlagt werden kann, ist eine Übertragung möglich. Diese besteht dann bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres. Dies gilt auch für Auszahlungen. Die Regelungen gelten auch für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Alten Hansestadt Lemgo.

Nach diesen Grundsätzen hat die Alte Hansestadt Lemgo in keinem Jahr konsumtive Aufwandsermächtigungen übertragen. Sie hat die Haushaltsansätze jährlich neu veranschlagt. Diese hat die Alte Hansestadt Lemgo durchschnittlich zu 96,5 Prozent ausgeschöpft. In keinem Jahr überstiegen die ordentlichen Aufwendungen dabei die Planansätze.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner verteilen sich 2018 interkommunal verglichen wie folgt:



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen. Neben der Alten Hansestadt Lemgo haben weitere 19 Kommunen keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen.

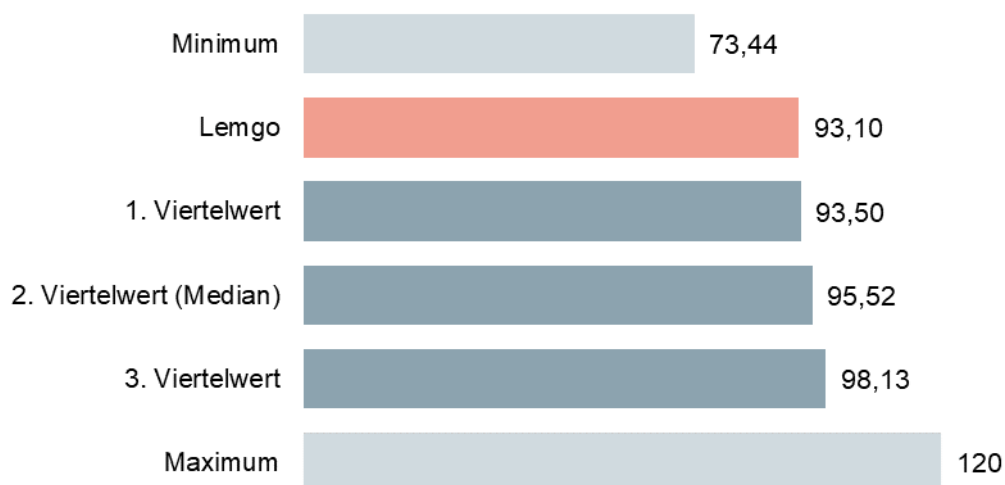
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Lemgo 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	96.459	97.277	114.624	110.096	110.809
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	699	1.278	1.224	2.067	1.058
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,7	1,3	1,1	1,9	1,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	97.158	98.555	115.848	112.163	111.867
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,7	1,3	1,1	1,8	0,9
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	93.863	96.356	103.757	107.078	104.150
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,6	97,8	89,6	95,5	93,1

Die Alte Hansestadt Lemgo überträgt Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für eine Vielzahl geplanter Ansätze. Betroffen sind Auszahlungen, die erst im Folgejahr kassenwirksam werden. Diese werden von der Finanzbuchhaltung ermittelt und mit dem Jahresabschluss dem Rat zur Kenntnis gegeben. Die Ermächtigungsübertragungen der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten den Ansatz um durchschnittlich 1,2 Prozent. Diese hat die Alte Hansestadt Lemgo durchschnittlich zu 94,5 Prozent ausgeschöpft.

Anhand der Inanspruchnahme der fortgeschriebenen Ansätze wird nochmals die vorsichtige Haushaltsplanung der Alten Hansestadt Lemgo deutlich. Dies gilt für die konsumtiven Aufwendungen sowie Auszahlungen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



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



Investive Auszahlungen Lemgo 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	1.840	1.679	2.195	33.943 (7.943)*	8.745
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	68	16	65	25	55
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	3,7	0,9	3,0	0,1	0,6
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	1.909	1.695	2.260	33.968 (7.968)*	8.800
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	3,6	0,9	2,9	0,1	0,6
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.732	1.671	1.533	27.407	1.750
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	90,7	98,6	67,8	80,7	19,9

* Laut Planung sollte die Konzernfinanzierung von 26 Mio. Euro als Darlehen an verbundene Unternehmen gebucht werden. Die Auszahlung erfolgte jedoch als Ausleihung an verbundene Unternehmen. Zur korrekten Kennzahlenermittlung wurden daher die Plandaten (in Klammern) entsprechend angepasst.

Die Ermächtigungsübertragungen der investiven Auszahlungen fallen gering aus, da die wesentlichen Investitionsmaßnahmen nicht durch den Kernhaushalt erfolgen. Investive Auszahlungen der Alten Hansestadt Lemgo betreffen überwiegend den Erwerb von Finanzanlagen (Pensionsfonds). Die Auszahlungen bleiben insbesondere 2018 deutlich hinter den Planansätzen zurück.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Alte Hansestadt Lemgo nutzt derzeit verschiedene Quellen zur Fördermittelakquise. Eine Richtlinie oder Dienstanweisung zum Umgang mit Fördermitteln besteht nicht. Die Fachabteilungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen haben die strategische Vorgabe, Fördermöglichkeiten zu prüfen. Eine Richtlinie zur Fördermittelakquise und -bewirtschaftung kann die Alte Hansestadt Lemgo einschließlich der ausgegliederten Aufgabenbereiche zusätzlich unterstützen.

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.

Auskunftsgemäß besteht bei der **Alten Hansestadt Lemgo** die strategische Vorgabe zur Rekrutierung von Fördermitteln. Danach sind von den Fachabteilungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen bei jeder konsumtiven wie investiven Maßnahme Fördermöglichkeiten zu prüfen und Alternativen abzuwägen. Die Abteilung Städtebauförderung prüft Fördermöglichkeiten derzeit zentral für verschiedene Verwaltungseinheiten. Die Abteilung Finanzwirtschaft unterstützt die übrigen Bereiche. Als Sonderthema sind die LEADER-Projekte mit einer eigenen Management-Stelle besetzt. Einen Überblick über mögliche Förderungen sieht die Alte Hansestadt Lemgo insofern als gegeben. Sie hält engen Kontakt zur Bezirksregierung und nutzt die einschlägigen Förderdatenbanken. Es bestehen bereits themenspezifische Kooperationen, z. B. zum Klimaschutz. Außerdem plant die Stadt, sich einem kommunalen Fachnetzwerk zur Fördermittelakquise anzuschließen.

Die wesentlichen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen finden in den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und städtischen Gesellschaften statt. Die aktuelle Steuerungsstruktur bindet die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen über die zuständigen Abteilungs-/Betriebsleitungen

eng an die Kernverwaltung. Auskunftsgemäß liegt die Verantwortung für die Fördermittelakquise bei der jeweiligen Abteilungs-/Betriebsleitung.

Ein Gesamtüberblick über potenziell förderfähige Maßnahmen oder laufende Förderprojekte ist laut Stadt über die Haushaltsplanung und -ausführung gewährleistet.

Eine Richtlinie oder Dienstanweisung, die die Fördermittelakquise standardisiert im Vergabeprozess vorsieht, besteht bislang jedoch nicht. Aufgrund anstehender Personalwechsel auf verschiedenen Verwaltungsebenen und bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen bietet es sich ggf. an, die strategische Vorgabe nochmals zu verschriftlichen. Die bisherigen Erfahrungen der verantwortlichen Mitarbeiter sollten dabei in standardisierte Prozesse zur Akquise und Überwachung der Mittelverwendung einfließen. Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens folgendes beinhalten:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Abteilungen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bislang bei der Alten Hansestadt Lemgo und für die ausgliederten Aufgabenbereiche nicht. Dies birgt das Risiko möglicher Rückforderungen.

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.

Ob die Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen eingehalten werden und der rechtzeitige Mittelabruf erfolgt, überwachen die dezentral zuständigen Abteilungs- und Betriebsleitungen. Ebenso obliegen diesen die förderoptimierte Planung im Vorfeld sowie die Dokumentation und Nachweise über die antragsgemäße Mittelverwendung. Bislang gibt es bei der **Alten Hansestadt Lemgo** keine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt.

→ Empfehlung

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

Die Datei oder Datenbank sollte mindestens folgende Informationen enthalten:

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

Erst ein zentraler Überblick ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die **Alte Hansestadt Lemgo** grundsätzlich Förderungen zu erzielen. Abgelehnte Anträge waren u. a. auf überzeichnete Förderprogramme zurückzuführen. Es gab jedoch auch Fälle, in denen Richtlinien nicht mit den Bedarfen übereinstimmten. Durch förderoptimierte Planung im Vorfeld und Controlling durch die verantwortlichen Abteilungs-/Betriebsleitungen soll dies vermieden werden.

Bei Großprojekten musste die Alte Hansestadt Lemgo im Einzelfall geringe Summen aufgrund von Förderbestimmungen oder detaillierten Abgrenzungsfragen zurückzahlen. Auch wurden in Einzelfällen geringe Zinszahlungen fällig, weil Projektfortschritt und Mittelabruf auseinanderfielen.

Ein standardisiertes Fördermittelcontrolling mit Berichtswesen gibt es bislang bei der Alten Hansestadt Lemgo und den ausgliederten Aufgabenbereichen nicht. Es bietet sich ggf. an, die bereits vorhandenen Budgetberichte um die oben aufgeführten Informationen zum Stand wichtiger Förderprojekte anzureichern. Die Finanzabteilung berichtet hier bereits zum Fortschritt großer Baumaßnahmen, insbesondere der GWL und SEL.

→ Empfehlung

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

1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

1.5.1 Wald und Forsten

Die **Alte Hansestadt Lemgo** verfügt über Waldflächen, die sowohl der Naherholung dienen als auch als Wirtschaftswald genutzt werden. Bis einschließlich 2018 befand sich dieses Vermögen zur Bewirtschaftung in der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Forst und Grün (FGL). Die FGL wurde zum 31. Dezember 2018 aufgelöst.

Die Produkte Forst und der Naturschutz wurden dem Kernhaushalt der Stadt und die Friedhöfe und Grünflächen der Städtische Betrieben Lemgo (SBL) zugeordnet. Im Jahresabschluss 2019 weist die Alte Hansestadt Lemgo 14,7 Mio. Euro für Wald und Forsten aus.

Aufgrund der Sturmschäden 2018 verdreifachte sich die Menge an jährlich vorgesehenem Holzeinschlag. Einerseits erzielte die FGL dadurch entsprechende Erträge aus der Holzvermarktung als geplant. Im Jahresergebnis 2018 erhöhte sich der Ertrag aus Holzeinschlag von geplanten 490.000 Euro auf rund 740.000 Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch die Menge an zu vermarktendem Holz in der Region ein entsprechender Preisverfall entstand. Weitere Schäden ergaben sich durch die folgende Trockenheit sowie Borkenkäferbefall.

In der Regel haben die Kommunen das pauschalierte Festwertverfahren für die Waldbewertung nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 KomHVO NRW (vorher § 34 Abs. 2 GemHVO NRW a.F.) genutzt. So ist auch die Alte Hansestadt Lemgo vorgegangen. Eine Anpassung des Festwertes aufgrund von Sturmschäden oder der Käferplage erfolgt daher nicht.

Nach § 44 Abs. 1 Landesforstgesetz besteht eine Pflicht zur Wiederaufforstung. Danach sind Kahlf Flächen und sogar stark verlichtete Waldbestände innerhalb von zwei Jahren wieder aufzuforsten oder zu ergänzen, sofern nicht eine Umwandlung in eine andere Nutzungsart genehmigt oder zulässig ist. Insoweit besteht eine rechtliche Verpflichtung zur Wiederaufforstung. Daher ist nach unserer Rechtsauffassung eine sonstige Rückstellung gem. § 37 Abs. 5 KomHVO NRW in Höhe der Wiederaufforstungsaufwendungen zu bilden. Diese Verpflichtung tritt mit dem Schadensereignis (Sturmschaden, Feststellung der Käferplage) ein. Dass bedeutet, dass die Rückstellung mit Kenntnis des Schadens „einzubuchen“ ist.

Die FGL hat 2018 eine Rückstellung zur Wiederaufforstung von 70.000 Euro gebildet. Die Höhe der Rückstellung unterliegt nicht der Prüfung durch die gpaNRW.

Das Land stellt Mittel (unter anderem ein 100 Mio. Euro umfassendes Wiederbewaldungsprogramm für den Aufbau von vielfältigen und klimastabilen Wäldern, auch in den nächsten zehn Jahren) für die Wiederaufforstung zur Verfügung. Diese Mittel stehen den Aufwendungen für die Rückstellungen (gegebenenfalls zeitversetzt) gegenüber.

Die Alte Hansestadt Lemgo hat in Folge der Schäden der letzten Jahre ein Waldbaukonzept, das auf Nachhaltigkeit ausgelegt ist erarbeitet. Dies wurde im Juni 2020 dem Umweltausschuss vorgestellt.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Alte Hansestadt Lemgo nutzt derzeit verschiedene Quellen zur Fördermittelakquise. Eine Richtlinie oder Dienstanweisung zum Umgang mit Fördermitteln besteht nicht. Die Fachabteilungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen haben die strategische Vorgabe, Fördermöglichkeiten zu prüfen. Eine Richtlinie zur Fördermittelakquise und -bewirtschaftung kann die Alte Hansestadt Lemgo einschließlich der ausgegliederten Aufgabenbereiche zusätzlich unterstützen.	66			
F2	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es bislang bei der Alten Hansestadt Lemgo und für die ausgliederten Aufgabenbereiche nicht. Dies birgt das Risiko möglicher Rückforderungen.	67	E2.1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in die sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	67
			E2.2	Die Fördermittelstelle sollte Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	68

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	91,93	98,81	101	103	114	55
Eigenkapitalquote 1	60,30	-29,11	10,32	22,11	39,16	65,26	55
Eigenkapitalquote 2	61,31	-11,32	37,09	53,05	67,16	82,87	55
Fehlbetragsquote	positives Jahres- ergebnis	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	0,06	0,04	28,64	34,08	39,22	59,83	55
Abschreibungsintensität	0,64	0,64	6,01	7,11	8,63	14,23	55
Drittfinanzierungsquote	75,77	9,69	47,24	53,39	62,25	82,82	55
Investitionsquote	68,36	21,49	68,10	99,88	137	305	55
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	91,71	32,50	72,94	85,86	93,46	120	55
Liquidität 2. Grades	78,94	6,98	28,24	44,90	105	610	55
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,63	1,26	4,87	8,96	15,32	42,03	55
Zinslastquote	0,69	0,01	0,73	1,29	1,72	2,78	55
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	50,54	28,35	49,64	56,68	61,48	73,79	55
Zuwendungsquote	21,48	5,87	13,69	17,17	23,95	38,68	54
Personalintensität	13,94	8,22	18,09	21,39	22,46	26,72	55

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sach- und Dienstleistungsintensität	29,12	7,16	13,88	15,97	17,39	29,12	55
Transferaufwandsquote	42,88	39,37	43,69	46,80	48,63	74,37	55

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Alte Hansestadt Lemgo in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	543	4.606	126	4.767	9.284	
Gewerbesteuern (4013)	21.817	22.377	21.641	22.207	23.326	22.274
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	16.086	16.261	17.201	18.530	19.141	17.444
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.620	2.687	3.346	4.115	4.562	3.466
Ausgleichsleistungen (405)	1.581	1.610	1.691	1.755	1.819	1.691
Schlüsselzuweisungen (4111)	7.564	9.699	8.028	10.969	12.510	9.754
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	220	716	519	667	748	574
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	
Summe der Erträge	49.888	53.349	52.425	58.243	62.106	55.202
Steuerbeteiligungen (534)	3.078	3.606	3.402	3.418	3.403	3.382
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	21.407	21.750	22.840	22.444	23.569	22.402

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnitts- werte
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	
Summe der Aufwendungen	24.485	25.356	26.242	25.862	26.972	25.784
Saldo	25.403	27.993	26.184	32.381	35.133	29.419

Tabelle 4: Eigenkapital Alte Hansestadt Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	159.117	163.197	163.652	169.560	169.566	174.245	183.632
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	159.117	163.197	163.652	169.560	169.566	174.245	183.632
Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	2.169	2.153	2.218	2.334	2.496	2.923	3.350
Eigenkapital 2	161.286	165.350	165.870	171.894	172.062	177.169	186.983
Bilanzsumme	254.720	254.565	265.649	267.946	288.842	288.970	290.577

Tabelle 5: Schulden Alte Hansestadt Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	6.021	5.625	5.229	4.833	30.004	28.771	32.194
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssi- cherung	25.000	25.000	35.000	29.000	18.000	20.000	11.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kredit- aufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	516	446	710	705	344	513	503
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	170	185	208	362	354	274	517
Sonstige Verbindlichkeiten	4.361	4.309	3.299	3.434	10.389	3.401	1.897
Erhaltene Anzahlungen	343	210	240	263	56	29	900
Verbindlichkeiten	36.410	35.774	44.686	38.597	59.148	52.989	47.011
Rückstellungen	55.941	52.276	54.040	55.636	56.345	58.210	55.099
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	287	239	238	268	243	332	345
Schulden	92.639	88.289	98.964	94.502	115.736	111.531	102.455

Tabelle 6: Gesamtschulden Alte Hansestadt Lemgo in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	177.146	173.667	178.444	172.535	173.115	174.965
Rückstellungen	67.574	62.552	63.749	65.904	67.506	69.374
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	314	381	573	1.493	2.211	2.559
Gesamtschulden	245.035	236.600	242.766	239.932	242.832	246.898

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Alte Hansestadt Lemgo 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	112.729	115.199	114.077	118.843	128.084	125.907

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	25.000	25.000	35.000	29.001	18.532	21.136
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	1	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	9.867	9.522	8.618	4.683	5.031	6.719
Sonstige Verbindlichkeiten	12.629	11.698	7.158	8.947	11.755	10.891
Erhaltene Anzahlungen	16.921	12.247	13.591	11.062	9.713	10.312
Gesamtverbindlichkeiten	177.146	173.667	178.444	172.535	173.115	174.965

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Alte Hansestadt Lemgo in Tausend Euro 2012 bis 2024

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	21.841	18.397	20.516	21.817	22.377	21.641	22.207	23.326	22.000	22.000	22.000	22.000	22.000
Gewerbesteuer	21.841	18.397	20.516	21.817	22.377	21.641	22.207	23.326	22.000	22.000	22.000	22.000	22.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	13.403	14.078	14.548	16.086	16.261	17.201	18.530	19.141	19.900	20.200	21.000	22.000	22.500
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.120	2.156	2.215	2.620	2.687	3.346	4.115	4.562	4.500	4.600	4.600	4.600	4.600
Ausgleichsleistungen	1.560	1.527	1.511	1.581	1.610	1.691	1.755	1.819	1.867	1.942	1.995	2.054	2.054
Schlüsselzuweisungen vom Land	9.349	5.829	11.075	7.564	9.699	8.028	10.969	12.510	12.154	12.000	12.000	12.000	12.000
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	544	429	220	716	519	667	748	600	600	0	0	0

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Summe der Erträge	48.273	42.531	50.294	49.888	53.349	52.425	58.243	62.106	61.021	61.342	61.595	62.654	63.154
Steuerbeteiligungen	3.463	2.811	4.132	3.078	3.606	3.402	3.418	3.403	1.770	1.770	1.770	1.770	1.770
Allgemeine Kreisumlage	20.087	20.230	20.286	21.407	21.750	22.840	22.444	23.569	23.550	24.150	24.750	23.350	26.000
Summe der Aufwendungen	23.550	23.041	24.418	24.485	25.356	26.242	25.862	26.972	25.320	25.920	26.520	25.120	27.770
Saldo der Bereinigungen	24.723	19.489	25.876	25.403	27.993	26.184	32.381	35.133	35.701	35.422	35.075	37.534	35.384
Saldo der Sondereffekte	178	-46	1.822	-1.512	-49	-1.228	-1.193	2.630	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.699	-25.101	-23.605	-23.348	-23.338	-24.830	-26.421	-28.479	-35.609	-37.217	-37.761	-40.444	-39.605
Abweichung vom Basisjahr	0	-402	1.094	1.351	1.361	-131	-1.722	-3.780	-10.910	-12.518	-13.062	-15.745	-14.906

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Alte Hansestadt Lemgo in Tausend Euro 2012 bis 2024

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.699	-25.101	-23.605	-23.348	-23.338	-24.830	-26.421	-28.479	-35.609	-37.217	-37.761	-40.444	-39.605
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-975	-1.054	-1.170	-1.137	-400	-1.467	-1.558	-2.047	-1.704	-2.241	-2.331	-2.464	-2.497
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-8.937	-8.615	-9.257	-9.255	-8.902	-9.229	-9.617	-10.786	-11.034	-11.896	-12.303	-12.430	-12.714

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-14.787	-15.432	-13.178	-12.956	-14.037	-14.134	-15.246	-15.647	-22.872	-23.080	-23.127	-25.550	-24.394
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-645	1.609	1.831	751	653	-459	-860	-8.085	-8.293	-8.340	-10.763	-9.606

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Alten Hansestadt Lemgo 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 Alte Hansestadt Lemgo verfügt über eine ausgeprägte Beteiligungsstruktur. Sie kann auf zehn Beteiligungen beherrschenden und auf neun weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 19 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent beteiligt. Diese befinden sich zum Teil auf zweiter und dritter Beteiligungsebene. Die Komplexität des Beteiligungsportfolios ist damit hoch. Diese Einschätzung zeigt sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. Die Unternehmen führen etwa zwei Drittel mehr Anlagevermögen und das 3,5-fache an Verbindlichkeiten wie die Stadt in ihrem Kernhaushalt. Auch die erwirtschafteten Erträge sind deutlich höher als die Erträge des Kernhaushalts. Die gpaNRW stellt demnach eine hohe wirtschaftliche Bedeutung fest.

Auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind hoch. Die Alte Hansestadt Lemgo erwirtschaftet im Jahr 2018 Erträge aus Beteiligungen von 8,3 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Beteiligungen von 33,5 Mio. Euro. Aus den Leistungsbeziehungen mit den städtischen Beteiligungen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2018 eine durchschnittliche Haushaltsbelastung von 25,1 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen werden von der Alten Hansestadt Lemgo überwiegend erfüllt. In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte darauf hinwirken, alle Jahresabschlüsse zukünftig grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Für die bedeutenden Beteiligungen sollten auch die Wirtschaftspläne digital vorgehalten werden. Dies würde der Alten Hansestadt Lemgo die Möglichkeit geben, zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese weiterverwerten zu können.

Aufgrund der komplexen Beteiligungsstruktur der Alten Hansestadt Lemgo sowie den Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt sollte die Verwaltung dem Rat für ihre bedeutenden Unternehmen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Bislang fließen lediglich die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen in das unterjährige städtische Berichtswesen mit ein.

Daneben sollte das Beteiligungsmanagement zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

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, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 38 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von 19 Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit hoch

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 **Alte Hansestadt Lemgo** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an 38 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei 19 Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene, 16 Beteiligungen auf der zweiten Ebene und drei Beteiligungen auf der dritten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in acht verschiedenen Rechtsformen geführt. Dabei ist die GmbH mit 16 Beteiligungen die am häufigsten anzutreffende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Alten Hansestadt Lemgo wie folgt auf:

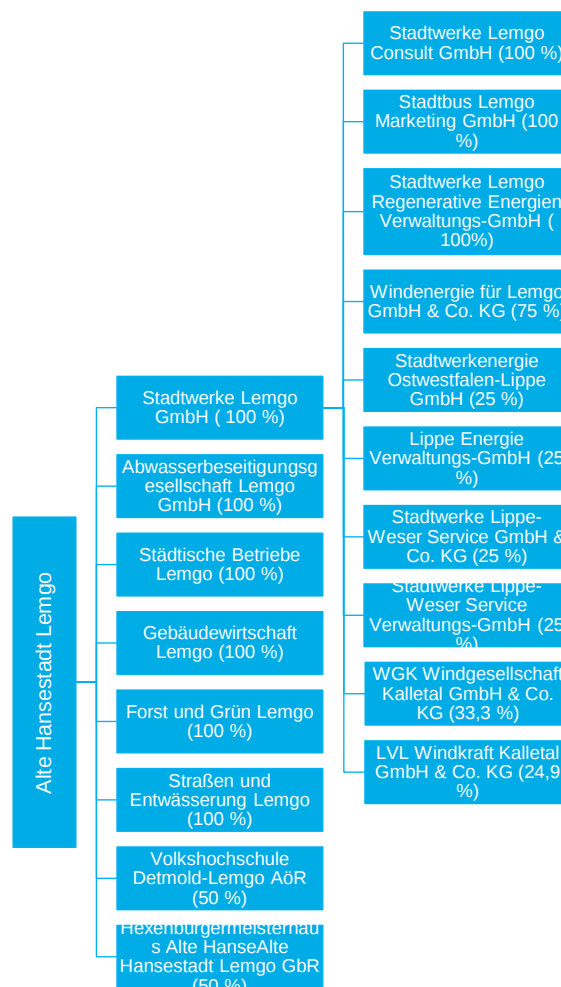
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 Alten Hansestadt Lemgo handelt es sich dabei zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018⁷



Die Alte Hansestadt Lemgo hält die überwiegende Anzahl der wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Die übrigen Beteiligungen werden über die Stadtwerke Lemgo GmbH gehalten. Diese hält zehn Beteiligungen an denen die Stadt mit

⁷ Ausgenommen ist der Sparkassenzweckverband des Kreises Lippe und der Städte Bad Salzuflen und Lemgo

mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist. Die wirtschaftliche Betätigung erstreckt sich insbesondere auf den Bereich der Versorgung.

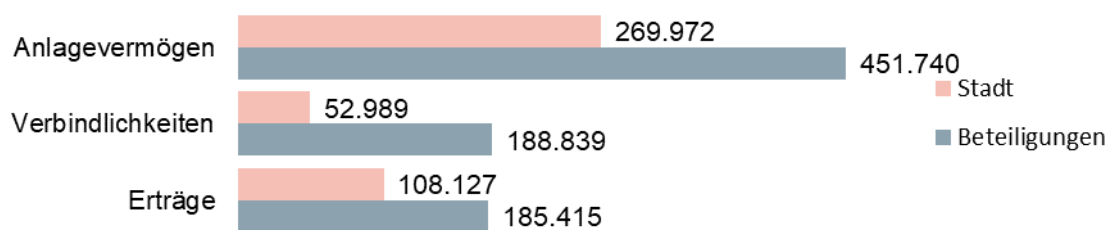
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Alten Hansestadt Lemgo führen hohe Anteile des Anlagevermögens bzw. der Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach hoch. Von besonderer Bedeutung sind die Stadtwerke Lemgo GmbH und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Straßen und Entwässerung Lemgo.

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 **Alten Hansestadt Lemgo** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018. Diese weichen von den Verbindlichkeiten des Gesamtabchlusses 2018 ab, da im Rahmen der Beteiligungsprüfung keine Konsolidierung der Verbindlichkeiten vorgenommen und der Konsolidierungskreis nicht abgegrenzt wurde. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband des Kreises Lippe und der Städte Bad Salzuflen und Lemgo außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligung 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



Die Beteiligungen verfügen 2018 etwa über zwei Drittel mehr Anlagevermögen als die Alte Hansestadt Lemgo in ihrem Kernhaushalt. Das Anlagevermögen verteilt sich dabei im Wesentlichen auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Straßen und Entwässerung Lemgo (107,9 Mio. Euro) und die Stadtwerke Lemgo GmbH (75,8 Mio. Euro).

Auch die Verbindlichkeiten fallen bei den Beteiligungen höher aus, wenngleich die Differenz prozentual betrachtet deutlich höher ist als beim Anlagevermögen. Der wesentliche Anteil der Verbindlichkeiten entfällt auf die eigenbetriebsähnlich Einrichtung Straßen und Entwässerung Lemgo (57,3 Mio. Euro) und die Stadtwerke Lemgo GmbH (58,1 Mio. Euro). Im Vergleich zu

2015 haben sich die Verbindlichkeiten der Beteiligungen um rund 20 Mio. Euro erhöht. Der Kernhaushalt verzeichnet im gleichen Zeitraum eine Erhöhung der Verbindlichkeiten um 8,3 Mio. Euro.

Auch bei den Erträgen ergibt sich ein vergleichbares Bild. Die Beteiligungen erwirtschaften fast doppelt so hohe Erträge wie die Kernverwaltung. Den wesentlichen Anteil mit etwa 87,6 Mio. Euro erwirtschaftet dabei die Stadtwerke Lemgo GmbH. Diese entfallen auf die Umsatzerlöse aus den Geschäftsbereichen Stromversorgung und Gasversorgung. Die zweithöchsten Erträge erwirtschaftet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Straßen und Entwässerung Lemgo mit 24,1 Mio. Euro. Maßgeblich hierfür sind insbesondere Gebühreneinnahmen.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Alten Hansestadt Lemgo wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 25,2 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Gesellschafterdarlehen sowie Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Alten Hansestadt Lemgo haben damit jährlich hohe 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 Leistungs- und Finanzbeziehungen 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 Sparkassenzweckverband des Kreises Lippe und der Städte Bad Salzuflen und Lemgo beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Alten Hansestadt Lemgo** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.728	1.993	2.563
Steuererträge	990	1.014	865
Konzessionsabgaben	2.267	2.221	2.292

Art der Erträge	2016	2017	2018
Gewinnausschüttungen und Dividenden	3.325	2.243	2.426
Sonstige Erträge	29	22	129
Summe	8.339	7.492	8.275

Insgesamt generiert die Stadt rund 7,6 Prozent ihrer ordentlichen Erträge und Beteiligungserträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen relevanten Anteil an den Erträgen der Stadt.

Die Erträge aus Beteiligungen schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 7,5 Mio. Euro und 8,3 Mio. Euro. Bei den Erträgen aus Leistungsbeziehungen verzeichnet die Alte Hansestadt Lemgo deutliche Zuwächse. Diese resultieren insbesondere aus höheren Erträgen aus Leistungsbeziehungen mit der Stadtwerke Lemgo GmbH. Die erheblichen Ertragssteigerungen resultieren aus den Zinserträgen der Konzernfinanzierung. Der Stadtwerke Lemgo GmbH wurde im Jahr 2017 ein Darlehen über 20 Mio. Euro gegeben.

Die Gewinnausschüttungen sind dagegen rückläufig. Ursächlich hierfür ist, dass die Stadtwerke Lemgo GmbH seit 2016 keine Gewinnausschüttungen mehr vornimmt. 2015 wurde letztmalig eine Ausschüttung in Höhe von 0,8 Mio. Euro beschlossen, die im städtischen Haushalt 2016 vereinnahmt wurde. Die Stadtwerke haben neben dem Kerngeschäft Energie und Wasser seinerzeit auch die potentiellen „Verlustsparten“ Bäder und ÖPNV (Stadtbus) von der Stadt übernommen. Auf Gewinnausschüttungen, insbesondere im Jahr 2017, wurde zur Stärkung der Eigenkapital-Quote der Stadtwerke Lemgo GmbH seitens der Stadt verzichtet. Aufgrund hoher Investitionen in die Netze sollte zudem die Liquidität im Unternehmen gehalten werden.

Die Konzessionsabgaben entfallen ebenfalls auf die Stadtwerke Lemgo GmbH.

Die Ausschüttung der Straßen und Entwässerung Lemgo an die Stadt bildet jährlich die Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals im Abwasserbereich ab.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	23.904	24.121	24.437
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	242	256	356
Verlustübernahmen und -abdeckungen	8.516	8.772	8.702
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Summe	32.661	33.149	33.495

Insgesamt generiert die Stadt 32,3 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich um einen erheblichen Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Die Aufwendungen aus Beteiligungen liegen seit 2016 auf einem gleich hohen Niveau. Der höchste Anteil resultiert auf Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen. Davon entfallen 11,6 Mio. Euro auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Straßen und Entwässerung Lemgo für die

Weitergabe der von der Stadt veranlagten Abwassergebühren. Ein Anteil von 8,5 Mio. Euro entfällt auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gebäudewirtschaft Lemgo. Die Aufwendungen sind für die Mieten der kommunal genutzten Gebäude und Räume sowie entsprechenden Nebenkosten angefallen.

Die Verlustübernahmen entfallen weitestgehend auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Straßen und Entwässerung Lemgo (2018: 7,8 Mio. Euro) Der zweithöchste Anteil entfällt auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Forst und Grün Lemgo (2018: 0,6 Mio. Euro). Die Zuschüsse und Umlagen entfallen überwiegend auf die Straßen und Entwässerung Lemgo.

Neben der Ausschüttung der Straßen und Entwässerung Lemgo an die Stadt (s. o.) wird für den Betrieb der öffentlichen Infrastruktur von der Stadt an die Straßen und Entwässerung Lemgo ein Verlustausgleich geleistet. Da die Vorgänge transparent im Haushalt dargestellt werden sollen, hat sich die Alte Hansestadt Lemgo für diese Vorgehensweise entschieden.

Zur Einschätzung weiterer potenzieller Auswirkungen aus Verpflichtungen gegenüber Beteiligungen betrachten wir nachfolgend im Berichtszeitraum bestehende Kapitaleinlagen, Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	1.400	0	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	25.567	24.700
Bürgschaften (Stand 31.12.)	34.738	26.830	23.721
Summe	36.138	52.396	48.421

In Form von Kapitaleinlagen stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt. Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Im Rahmen der Konzernfinanzierung hat die Alte Hansestadt Lemgo im Jahr 2017 Darlehen von 19,7 Mio. Euro für die Stadtwerke Lemgo und 5,9 Mio. Euro für die Abwasserbeseitigungsgesellschaft Lemgo vergeben. Durch planmäßige Tilgung ab dem vierten Quartal 2017 sind diese in den Endbeständen zum 31. Dezember 2017 und 31. Dezember 2018 entsprechend gesunken.

Daneben hat die Stadt Bürgschaften für die Stadtwerke Lemgo GmbH (2018: 19,0 Mio. Euro) und die Abwasserbeseitigungsgesellschaft Lemgo (2018: 4,7 Mio. Euro) übernommen. Diese wurden seit 2016 von 34,7 Mio. Euro auf 23,7 Mio. Euro reduziert. Mit der Übernahme von Bürgschaften sind Risiken verbunden, die den kommunalen Haushalt im Falle der Inanspruchnahme belasten. Den begonnenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko zu minimieren.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, sind unter anderem die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

- Städtische Betriebe Lemgo,
- Gebäudewirtschaft Lemgo,
- Forst und Grün Lemgo,
- Straßen und Entwässerung Lemgo

für das Beteiligungsmanagement der Alten Hansestadt Lemgo 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 weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo 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:

- *Grunddaten der Beteiligungen,*
- *persönliche Daten der Vertreter in den Gremien und*
- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Das Beteiligungsmanagement der **Alten Hansestadt Lemgo** ist zentral der Abteilung (Finanzen 2.201) im Geschäftsbereich Kämmerei, Finanz- und Personalwesen, Wirtschaftsförderung zugeordnet. Das Beteiligungsmanagement hält dort die wesentlichen Stammdaten, wie Beteiligungsverhältnisse, Satzungen, Geschäftsordnungen und Gesellschaftsverträge vor. Ebenso liegen die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne von allen unmittelbaren Beteiligungen und den mittelbaren Beteiligungen der zweiten Beteiligungsebene vor. Die Unterlagen werden jährlich zugesendet bzw. aktiv eingefordert. Die Stadt hat diese teils in digitaler Version im PDF-Format, teils nur in gedruckter Fassung.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Durch Verankerung der garantierten städtischen Einflussnahme gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen ist gesichert, dass die Stadt unverzüglich über sämtliche Änderungen durch Mitbestimmung Kenntnis erlangt. Zudem findet ein unmittelbarer Austausch zwischen der Alten Hansestadt Lemgo und den einzelnen Beteiligungen statt.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte darauf hinwirken, alle Jahresabschlüsse zukünftig grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Für die bedeutenden Beteiligungen sollten auch die Wirtschaftspläne digital vorgehalten werden. Dies würde ihr die Möglichkeit geben, zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese weiterverwerten zu können.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo 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 **Alte Hansestadt Lemgo** hat für das Jahr 2018 einen Gesamtabchluss erstellt. Diesem wurde der Beteiligungsbericht als Anhang beigelegt. Der Beteiligungsbericht der Alten Hansestadt Lemgo enthält die geforderten Informationen lediglich für die unmittelbaren Beteiligungen. Bei den mittelbaren Beteiligungen wird eine verkürzte Darstellung verwendet. Bis einschließlich des Berichtsjahres 2018 waren die Beteiligungsberichte gemäß § 117 Abs. 1 GO NRW a.F. dem Gesamtabchluss beizufügen. Ab dem Berichtsjahr 2019 entfällt die Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes, sofern weiterhin ein Gesamtabchluss nach § 116 GO NRW aufgestellt wird. Die Alte Hansestadt Lemgo plant zukünftig weiterhin jährlich einen Gesamtabchluss aufzustellen. Somit entfällt die Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes. Stattdessen ist nach § 52 Abs. 1 Satz 6 künftig im Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen zu berichten. Die verpflichtenden Angaben umfassen gemäß § 53 KomHVO NRW die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks.

Aus Sicht der gpaNRW sollte darüber hinaus mindestens einmal jährlich über die wirtschaftliche Entwicklung aller Beteiligungen berichtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen informiert werden. Daher bietet es sich an, den Gesamtlagebericht um entsprechende Angaben zu ergänzen.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen ergänzen.

Neben dem Beteiligungsbericht erstellt die Alte Hansestadt Lemgo regelmäßige Budgetberichte für den Haupt- und Finanzausschuss und den gemeinsamen Betriebsausschuss. In diesen Berichten wird neben der Entwicklung im Kernhaushalt auch die wirtschaftliche Lage der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen dargestellt und analysiert. Es werden Plan/Ist-Vergleiche dargestellt und Prognosen zur finanziellen Lage, Entwicklung sowie zur Zielerreichung erläutert. Zusätzlich erfolgt eine Abfrage der Chancen und Risiken.

Darüber hinaus erreichen wichtige Informationen das Beteiligungscontrolling über die städtischen Vertreter in den Gremien. Das Beteiligungsmanagement wertet Sitzungsprotokolle aus und analysiert die Jahresabschlüsse. Weiterhin sind alle Ratsmitglieder in der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Lemgo GmbH vertreten. Der Informationsfluss ist daher sichergestellt.

Aufgrund der komplexen Beteiligungsstruktur der Alten Hansestadt Lemgo sowie der Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt ist es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, in regelmäßigen Abständen - analog der Budgetberichte für die Kernverwaltung und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen - auch für die bedeutenden Gesellschaften Berichte zur unterjährigen Entwicklung für die Verwaltungsführung und den Rat zu erstellen.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte dem Rat für ihre bedeutenden Gesellschaften standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo ergeben.

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Be-

schlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat in der Vergangenheit Inhouse-Schulungen für ihre Gremienvertreter angeboten. Daneben wurde 2014 eine Handreichung zu den Themen Rechte und Pflichten den Gremienvertretern ausgehändigt. Nach der Kommunalwahl 2020 beabsichtigt die Alte Hansestadt Lemgo wieder eine Schulung für ihre Gremienvertreter durchzuführen. Hierbei werden unter anderem die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern sowie die rechtlichen Grundlagen der Kommunalwirtschaft thematisiert. Daneben hat die Alte Hansestadt Lemgo eine Handreichung für ihre Gremienmitglieder erstellt.

Das Beteiligungsmanagement der Alten Hansestadt Lemgo verfasst derzeit keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es sinnvoll, den Gremienvertretern Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass der Gremienvertreter die Sicht der Verwaltung kennt und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.

➔ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.

Zu den Möglichkeiten der Stadt, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen die städtischen Interessen berücksichtigt werden, sind zwei Aspekte zu nennen. Zum einen ist hervorzuheben, dass die Betriebsleiter gleichzeitig bei der Stadt tätig sind. Es bestehen somit eine enge Verzahnung und kurze Informationswege zwischen der Stadt und dem Betrieb. Zum anderen kann die Stadt über den Rat, den gemeinsamen Betriebsausschuss und den Haupt- und Finanzausschuss Einfluss auf die wesentlichen Entscheidungen des Betriebs nehmen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht weitestgehend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo ergeben.	11	E1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte darauf hinwirken alle Jahresabschlüsse zukünftig grundsätzlich in digitaler Form zu erhalten. Für die bedeutenden Beteiligungen sollten auch die Wirtschaftspläne digital vorgehalten werden. Dies würde ihr die Möglichkeit geben zentral und schnell auf die Unterlagen zurückzugreifen und diese weiterverwerten zu können.	12
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo ergeben.	12	E2.1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen ergänzen.	12
			E2.2	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte dem Rat mindestens für ihre bedeutenden Gesellschaften standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.	12
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht in Teilen den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Alten Hansestadt Lemgo ergeben.	13	E3	Das Beteiligungsmanagement sollte zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in Form einer Stellungnahme anbieten.	13

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Alten Hansestadt Lemgo im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Es ist nicht abzuschätzen, in welchem Umfang sich diese auf die Arbeit des Jugendamtes der Alten Hansestadt Lemgo im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht abschließend beurteilt werden kann, fließen eventuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht in die Analyse und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung mit ein.

Hilfe zur Erziehung

Die Prüfung der gpaNRW beruht auf Kennzahlenvergleichen und einer Betrachtung der Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag auswirken. Die Alte Hansestadt Lemgo erreicht durchgängig gute Kennzahlenergebnisse. Dies spiegelt sich insbesondere im niedrigsten Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aller Vergleichskommunen wider. Die Alte Hansestadt Lemgo ist zudem soziostrukturell überwiegend begünstigt, lediglich der überdurchschnittlich hohe Anteil an Alleinerziehenden mit SGB II Bezug kann sich belastend auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl und Art der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt bei der Alten Hansestadt Lemgo beeinflusst die Aufwendungen je Hilfefall negativ, die hohe Vollzeitpflegequote erzielt hingegen eine positive Wirkung. Insgesamt sind die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung in der Alten Hansestadt Lemgo sowohl je Hilfefall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau, was den Fehlbetrag somit begünstigt. Die Alte Hansestadt Lemgo gehört sowohl bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung als auch bei den stationären Hilfen zur Erziehung zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Zudem hat die Alte Hansestadt Lemgo eine niedrigere Falldichte als über 75 Prozent der Vergleichskommunen, was den Fehlbetrag ebenfalls begünstigt. Die Einordnung der Alten Hansestadt Lemgo im interkommunalen Vergleich ist daher insgesamt sehr positiv.

Zu diesem guten Ergebnis haben neben den begünstigenden Strukturmerkmalen insbesondere die Steuerungsmaßnahmen der Alten Hansestadt Lemgo in den letzten Jahren beigetragen. Die Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist gut ausgeprägt. Es wird zum einen ein Fi-

finanzcontrolling betrieben. Beispielsweise werden in monatlichen Finanzberichten die Finanzdaten detailliert ausgewertet und analysiert. Größere Abweichungen werden hinterfragt und ggfs. Gegenmaßnahmen entwickelt. Zum anderen werden durch das Fachcontrolling bereits prozessunabhängige Kontrollen durchgeführt und im Rahmen des Hilfeplanprozesses eine Bewertung von Anbietern und der Wirksamkeit von Hilfen vorgenommen. Eine fallübergreifende Auswertung von Ergebnissen des Fachcontrollings erfolgt bislang nicht. Ein weiterer Ausbau des Fachcontrollings sowie die Etablierung eines Berichtswesens sind angedacht. Die Alte Hansestadt Lemgo sollte zukünftig auch Auswertungen zu Laufzeiten oder der Anzahl der Fachleistungsstunden durchführen und in die Steuerung miteinbeziehen.

Die Fallsteuerung erfolgt anhand von strukturierten Prozessen, die in Qualitätshandbüchern für die Wirtschaftliche Jugendhilfe und den Allgemeinen Sozialen Dienst verbindlich festgelegt sind. Alle Prozesse, Standards und Abläufe mit Verantwortlichkeiten und Fristen sind in Kern- und Teilprozessen transparent beschrieben. Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist klar in Teilprozessen geregelt. Jeder Hilfefall wird mit mehreren Fachkräften erörtert. In das Hilfeplanverfahren ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Alten Hansestadt Lemgo aktuell nur im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsprüfung, aber nicht zur Beurteilung von Wirtschaftlichkeitsaspekten eingebunden. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist bislang noch nicht standardisiert und in einem verbindlichen Prozess geregelt. Die Alte Hansestadt sollte hier zukünftig nachsteuern.

Mit der geplanten Implementierung einer neuen Fachsoftware können die bereits vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten weiter ausgebaut werden, bspw. durch die analoge Abbildung der Arbeitsprozesse in der Software, die Einrichtung einer Schnittstelle zur Finanzsoftware, etc. Die zeitnahe Umstellung sollte weiter forciert werden.

Zusätzlich zu den Steuerungsmaßnahmen leistet die Alte Hansestadt Lemgo eine gute Präventionsarbeit und betreibt eine intensive Netzwerkarbeit, um alle beteiligten Institutionen/Aufgabenbereiche einzubinden. Das breite Angebot an niederschweligen Hilfen setzt im Säuglingsalter an und ist im Sinne einer Präventionskette ausgerichtet. Ein Schwerpunkt der präventiven Arbeit in den vergangenen Jahren war die Arbeit an den Schnittstellen der Bildungsbiografie (bspw. Übergangsmanagement von Kindertageseinrichtung zur Grundschule). Über den Kreis Lippe nimmt die Alte Hansestadt am Landesprogramm „Kommunale Präventionsketten NRW“ teil.

Die Alte Hansestadt Lemgo gehört zudem zu den 50 Prozent der Kommunen mit den niedrigeren Aufwendungen für Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall. Durch die strengen Maßstäbe bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung konnte die Stadt die Falldichte auch in diesem Bereich auf einem niedrigen Niveau halten.

Im Bereich der Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII gehört die Alte Hansestadt Lemgo zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Hilfefällen. Einwohnerbezogen positioniert sich die Alte Hansestadt hingegen unterhalb des Median. Auch bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII gehört die Alte Hansestadt Lemgo zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik⁸ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

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

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

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

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

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

3.3 Strukturen

- ➔ Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Alten Hansestadt Lemgo sind überwiegend strukturell begünstigend und werden bei der Planung und Entwicklung von Maßnahmen berücksichtigt.

⁸ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Alte Hansestadt Lemgo** ist dem Jugendamtstyp 5 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund⁹ zugeordnet. Diese Einordnung bedeutet eine geringe Kinderarmut und kann sich somit strukturell begünstigend auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung auswirken. Kinderarmut ist im Querschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen nicht besonders stark ausgeprägt. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohnern sind dem Typ 5 / Belastungsklasse 3 (geringe Kinderarmut) und Typ 6 / Belastungsklasse 5 (sehr geringe Kinderarmut) zugeordnet. Lediglich 19 Jugendämter von Städten unter 50.000 Einwohnern fallen unter den Jugendamtstyp 4 / Belastungsklasse 2 (hohe Kinderarmut) bzw. Belastungsklasse 1 (sehr hohe Kinderarmut).

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Alten Hansestadt Lemgo im Jahr 2018

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,25	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	3,9	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,4	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab (sog. Jugendeinwohner). Vor diesem Hintergrund wird daher zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung untersucht. Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat im interkommunalen Vergleich einen leicht erhöhten Anteil an Jugendeinwohnern an der Gesamtbevölkerung. Die Zahl der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ist zwar insgesamt leicht rückläufig, hat sich in den letzten Jahren lt. Aussage des Jugendamtes aber deutlich positiver entwickelt als von IT.NRW prognostiziert. Diese Positionierung kann sich auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht leicht entlastend auswirken.

Jugendarbeitslosigkeit kann sich negativ auf die Hilfen zur Erziehung und somit das Leistungsspektrum des Jugendamtes auswirken, weil Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel zu Defiziten führen kann, die Hilfe zur Erziehung erforderlich machen. Die Jugendarbeitslosenquote der Alten Hansestadt Lemgo ist aber vergleichsweise niedrig, sodass

⁹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

auch hier eine strukturell entlastende Wirkung auf die Hilfen zur Erziehung angenommen werden kann. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Der im interkommunalen Vergleich leicht erhöhte Anteil an Alleinerziehenden mit SGB II Bezug kann sich daher leicht strukturell belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Dem Jugendamt der **Alten Hansestadt Lemgo** sind die soziostrukturellen Merkmale, wie bspw. die demographische Entwicklung in der Altersgruppe der 0- bis 21-Jährigen, bekannt. Aufgrund von Abweichungen zwischen den von IT.NRW prognostizierten Einwohnerzahlen und der tatsächlichen Entwicklung laut der Einwohnerstatistik der Alten Hansestadt Lemgo wird seit dem Jahr 2013 bei der Bedarfsplanung für die Kindertageseinrichtungen auf eine eigene Prognose zurückgegriffen. Dies konnte in der Folge eine Unterdeckung im Bereich der Kita-Plätze verhindern. In 2019 wurden durch IT.NRW für alle Städte und Gemeinden des Landes neue Ergebnisse zur zukünftigen Entwicklung der Bevölkerung vorgelegt. Die nun prognostizierten Zahlen für die nächsten Jahre für die Alte Hansestadt Lemgo sind laut Auskunft des Jugendamtes wieder realistischer und aussagekräftiger. Hinsichtlich der Planungen für die Kindertagesbetreuung werden auch die Kinderzahlen in den einzelnen Ortsteilen sowie die Daten zu Familien mit Fluchthintergrund miteinbezogen.

Auffällige Bevölkerungsstrukturen gibt es bei der Alten Hansestadt Lemgo nicht. Seitens des Jugendamtes wurde aber festgestellt, dass das Fallaufkommen in den einzelnen Sozialräumen der Stadt sehr unterschiedlich ausfällt. Einige Bezirke der Alten Hansestadt Lemgo haben sich als räumliche Schwerpunkte der Hilfen zur Erziehung herausgestellt. Um dieser Belastung zu begegnen, wurde bspw. ein sog. Stadtteiltreff eingerichtet, welcher von einem externen Anbieter betrieben wird. Zielsetzung dieser Maßnahme ist der Aufbau einer sozialen Infrastruktur für Kinder und Jugendliche durch ein vielfältiges Programm mit offenen und gruppenbezogenen Angeboten.

Dem Flüchtlingszuzug ab 2015/2016 konnte aufgrund der zeitgleichen Auflösung des eigenen ambulanten Dienstes gut begegnet werden, in dem das frei gewordene Personal für die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) eingesetzt wurde. Zum einen konnte durch diese Maßnahme Fachwissen für die Betreuung dieser Bevölkerungsgruppe aufgebaut und zum anderen der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) entlastet werden. Mittlerweile sind die Flüchtlingszahlen stark rückläufig, insgesamt wird seitens des Jugendamtes keine besondere Belastung für den Bereich der Hilfen zur Erziehung mehr gesehen.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Bei der Alten Hansestadt Lemgo gibt es kein schriftliches Gesamt-Präventionskonzept, aber ein breit aufgestelltes Angebot an präventiven Maßnahmen und niedrigschwelligen Beratungsangeboten, das zentral von der Alten Hansestadt Lemgo koordiniert wird.

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

Ein schriftliches Präventionskonzept bzw. kommunales Gesamtsystem der Prävention existiert bei der **Alten Hansestadt Lemgo** bislang nicht, aber dafür ein abgestimmtes Angebot präventiver Maßnahmen und niedrigschwelliger Beratungsangebote für alle Altersstufen. Beispiele hierfür sind die schon seit 2008 angebotenen Frühen Hilfen mit u. a. einem Neugeborenen-Besuchsdienst und weitere offene Bildungs- und Beratungsangebote.

Grundlage für die Arbeit im Bereich der Frühen Hilfen ist das Konzept „Frühe Hilfen in Lemgo“. In diesem Konzept sind das Begriffsverständnis, die Entwicklung der Frühen Hilfen auf Bundes- und Landesebene sowie vor Ort und die konkrete Ausgestaltung bei der Alten Hansestadt Lemgo (bspw. Netzwerke, Kooperationspartner, Angebote) schriftlich fixiert. Die Alte Hansestadt Lemgo betreibt in diesem Bereich auf Landes-, Bezirks-, Kreis- und kommunaler Ebene eine intensive Netzwerkarbeit. Diese erfolgt über diverse Arbeitskreise, z. B. Arbeitskreis Frühe Hilfen Ostwestfalen-Lippe, Arbeitskreis Frühe Hilfen Kreis Lippe und Fachtagungen, bspw. Jahrestagung Frühe Hilfen NRW, Fachtagung der Netzwerkkoordinierenden Frühe Hilfen NRW.

Durch Einbeziehung der insbesondere im Kinderschutz beteiligten Akteure und Bereiche wird ein dichtes präventives Netz gebildet. Involviert werden bspw. Hebammen, Kinderärzte, Kindertagespflege, Kindertageseinrichtungen, Schulsozialarbeit, Kinder- und Jugendschutz, Jugendzentrum, usw. Ein enger Austausch findet auch hier vielfach über Arbeitskreise und Runde Tische statt.

Im Rahmen des Landesprojekts „Kommunale Präventionsketten NRW“ (vorher: „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“) sollen allen Kindern gleiche Chancen auf ein gutes Aufwachsen, auf Bildung und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden. Der Kreis Lippe ist eine von 40 Modellkommunen, die im Rahmen des Projekts kommunale Präventionsketten von der Schwangerschaft bis hin zum Übergang Schule-Beruf auf- und ausbauen. Im Rahmen des Landesprojekts werden alle kreisangehörigen Kommunen, somit auch die Alte Hansestadt Lemgo und insbesondere der Geschäftsbereich 4 „Jugend und Schule“, mit einbezogen und können von der Förderung profitieren. Insgesamt ist das Angebot präventiver Maßnahmen bei der Alten Hansestadt Lemgo bereits jetzt an der Biografie junger Menschen ausgerichtet und es wurde in den letzten Jahren insbesondere an den Schnittstellen der Bildungsbiografie gearbeitet (bspw. Übergangsmanagement von Kindertageseinrichtung zur Grundschule). In Zusammenarbeit mit verschiedenen Trägern, Schulen und weiteren Einrichtungen wurde seitens des Jugendamtes der Alten Hansestadt Lemgo ein Konzept für den Übergang von der Kita in die

Grundschule erarbeitet. Dieses Rahmenkonzept enthält für alle Beteiligten Mindestanforderungen und Empfehlungen und soll den Kindertageseinrichtungen sowie Schulen als Arbeits- und Orientierungshilfe dienen, um den Übergang erfolgreich zu gestalten. Darüber hinaus werden bspw. einrichtungsübergreifende Elternabende und Workshops zum Thema „Übergang Kita Grundschule“ organisiert.

Die Schulsozialarbeit liegt überwiegend (bezogen auf die Schulen in städtischer Trägerschaft) in der Zuständigkeit des Jugendamtes und wurde in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut, sodass auch hier eine enge Abstimmung zwischen Schule und Kinder-/Jugendhilfe gegeben ist.

Hinsichtlich der Kinder- und Jugendarbeit sowie der Jugendsozialarbeit wurde die offene Jugendarbeit sowie ein Ferienspiele-Angebot an einen freien Träger übergeben. Daneben existiert ein Angebot zumeist ehrenamtlich strukturierter freier Träger aus dem kirchlichen, freikirchlichen und überkonfessionellen Bereich. Eine Familien-/Erziehungsberatungsstelle in städtischer Trägerschaft gibt es nicht, aber eine kommunale Beratungsstelle in Trägerschaft des Kreises Lippe sowie Angebote der Kirchengemeinden vor Ort.

Die Angebotskoordination liegt in den Händen der Abteilungsleitung der Abteilung 4.513 „Kinder-, Jugend- und Familienbildung“, welche für die Jugendhilfeplanung im Bereich Jugendförderung zuständig ist. Es wird ein enger Kontakt zu den freien Trägern der Kinder- und Jugendarbeit gehalten sowie Beratung und Unterstützung für diese angeboten.

Die geleistete Präventionsarbeit hat nach Auskunft des Jugendamtes einen spürbaren positiven Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung. Vielfach kann z. B. über die Schulsozialarbeit bereits eine gute Vertrauensbasis aufgebaut werden, die eine wichtige Grundlage für weitere Hilfen darstellt. Die präventiven Maßnahmen werden deshalb auch als Vermittler zu späteren Hilfen zur Erziehung gesehen und helfen damit nicht nur, etwaigen Kindeswohlgefährdungen frühzeitig zu begegnen.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

- Die Jugendhilfe und die Schulträgeraufgaben sind bei der Alten Hansestadt Lemgo organisatorisch in einem Geschäftsbereich verortet, sodass Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich sind.

Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Arbeitsabläufe aus.

Der Aufgabenbereich der Jugendhilfe ist bei der **Alten Hansestadt Lemgo** organisatorisch dem Geschäftsbereich 4 „Jugend und Schule“ zugeordnet. Neben der Jugendhilfe sind auch die

Schulträgeraufgaben in diesem Geschäftsbereich angesiedelt. Der Geschäftsbereich setzt sich konkret aus den folgenden Abteilungen zusammen:

- 4.511 „Verwaltung Jugend und Schule“
- 4.512 „Hilfen für Familien“
- 4.513 „Kinder-, Jugend- und Familienbildung“

In der Abteilung 4.511 „Verwaltung Jugend und Schule“ werden insbesondere die Schulträgeraufgaben wahrgenommen. Die Hilfen im engeren Sinne (Intervention inklusive Hilfen zur Erziehung) sind der Abteilung 4.512 „Hilfen für Familien“ und die präventiven niederschweligen Angebote der Abteilung 4.513 „Kinder-, Jugend- und Familienbildung“ zugeordnet. Durch die teilweise identische Zielgruppe der Abteilungen im Geschäftsbereich 4 „Jugend und Schule“ sind aufgrund der organisatorischen Zusammenfassung gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen möglich und es können Synergien genutzt werden.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist bei der Alten Hansestadt Lemgo zentral organisiert und der Abteilung 4.512 „Hilfen für Familien“ zugeordnet. Es gibt keine Außen- oder Nebenstellen in den Bezirken, die Arbeit des ASD ist aber sozialräumlich ausgerichtet.

Es wurden die Spezialdienste „Pflegekinderdienst“ (PKD) und „Eingliederungshilfe § 35a“ installiert, um dem erforderlichen Fachwissen hier gerecht zu werden. Um Rollenkonflikte bei der Steuerung der Vollzeitpflege zu vermeiden, wurde der Aufgabenbereich des Pflegekinderdienstes in der Vergangenheit angepasst. Der Pflegekinderdienst ist seit dem ausschließlich für die Unterstützung der Pflegefamilie zuständig. Die Fallsteuerung und Arbeit mit der Herkunftsfamilie liegen weiterhin in der Zuständigkeit des ASD.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) ist zentral in der Abteilung 4.511 „Verwaltung Jugend und Schule“ angesiedelt und für die finanzielle Abwicklung der Hilfen, Rechnungsprüfung, Zuständigkeitsprüfungen, Kostenzusagen, Kostenerstattungen und Kostenbeiträge zuständig. Die Aufgaben der WJH wurden im Rahmen einer Untersuchung durch einen externen Berater verbindlich definiert.

Die Jugendhilfeplanung ist organisatorisch der Stabsstelle „Steuerungsunterstützung“, der Abteilungsleitung Abteilung 4.511 „Verwaltung Jugend und Schule“ und der Abteilungsleitung 4.513 „Kinder-, Jugend- und Familienbildung“ zugeordnet. Dabei liegt die Jugendhilfeplanung für die Hilfen zur Erziehung in der Zuständigkeit der Stabsstelle. Die Stabsstelle ist zurzeit nicht besetzt. Eine Nachbesetzung soll erfolgen, sobald unter anderem die Überprüfung des Stellenumschnitts der Stabsstelle und der Abteilungsleitung 4.512 abgeschlossen ist. Hierzu wird erneut mit einem externen Berater zusammengearbeitet.

Der Informationsaustausch innerhalb der Abteilungen ist über regelmäßige Dienstbesprechungen gesichert. In diesen werden bspw. rechtliche Änderungen, Verfahrensänderungen und aktuelle Richtlinien bekannt gegeben und erörtert. Sofern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Fortbildungen absolviert haben, werden die Inhalte über eine Präsentation in der Dienstbesprechung und ein Handout mit den wesentlichen Punkten allen Beschäftigten zugänglich gemacht. Dienstbesprechungen in den einzelnen Fachdiensten finden alle zwei Monate statt, abteilungsweit monatlich. Abteilungsübergreifend gibt es einen engen Austausch zwischen den Abteilungsleitungen und der Geschäftsbereichsleitung sowie zwischen der WJH und dem ASD. Der

Alten Hansestadt Lemgo ist die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit von WJH und ASD bewusst, weshalb diese trotz der organisatorischen Aufteilung in zwei verschiedenen Abteilungen räumlich zusammengefasst sind.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII ist auf Ebene des Kreises Lippe angesiedelt. Zum Austausch und zur Abstimmung findet außerdem quartalsweise eine Konferenz der Jugendämter des Kreises Lippe statt. Darüber hinaus existieren themen- und aufgabenspezifische Arbeitskreise zu verschiedenen Bereichen der Jugendhilfe, Kindertagesbetreuung, etc.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ Feststellung

Bei der Alten Hansestadt Lemgo gibt es für die gesamte Verwaltung ein Werte- und Zielsystem mit sechs strategischen Stadtzielen, die bei allen Entscheidungen/Maßnahmen/etc. zu berücksichtigen sind. Aus diesen Zielvorgaben werden auch konkrete Ziele für das Jugendamt abgeleitet und als Teilziele im Haushaltsplan fixiert. Das Teilziel der Implementierung einer neuen Fachsoftware ist im Jahr 2020 noch nicht umgesetzt.

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

Bei der **Alten Hansestadt Lemgo** gilt grundsätzlich für alle Geschäftsbereiche die Ausrichtung an den im Jahr 2011 für die Gesamtverwaltung formulierten sechs strategischen Zielen:

- Bildung – „Die Alte Hansestadt Lemgo ist ein Bildungsstandort im Sinne eines umfassenden Bildungsbegriffs.“
- Wirtschaft – „Die Alte Hansestadt Lemgo ist weiterhin attraktiver Wirtschaftsstandort.“
- Innenstadt – „Die historische Innenstadt ist weiterhin bedeutendster Standort für Einzelhandel, Dienstleistungen und Kultur. Die Funktion als Wohnstandort ist weiter ausgebaut.“
- Ressourcenverantwortung - „Die Alte Hansestadt Lemgo bleibt Vorbild in Bezug auf nachhaltige und Klima schonende Energieversorgung und effizienten Ressourcenumgang.“
- Haushalt - „Der Haushalt der Alten Hansestadt Lemgo ist ausgeglichen.“

- Identifikation - „Die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Stadt wird weiter gestärkt; dazu gehört auch die wertschätzende und fürsorgende Anerkennung für Menschen, die in Not und Bedrängnis geraten sind. Das ehrenamtliche Engagement wird weiter gestärkt.“

Aufgrund der flachen Hierarchie der Gesamtverwaltung ist eine zeitnahe Abstimmung zwischen den Führungsebenen sowie den Beschäftigten stets möglich und die Gesamtstrategie wird grundsätzlich bei allen Entscheidungen berücksichtigt.

Konkret für den Bereich der Hilfen zur Erziehung hat das Jugendamt für die nächsten Jahre daher folgendes strategisches Gesamtziel formuliert: „Die Weiterentwicklung von Qualität, Steuerung und Kontrollen der Hilfen, um (abgesehen vom gesetzlichen Auftrag) im Sinne der gesamtstädtischen Strategie ressourcenschonend zu haushalten, Bildungshemmnisse abzubauen, Lebensqualität, Ehrenamt und Gemeinsinn zu fördern.“ Das Jugendamt hat im Hinblick auf die Zielerreichung in der Vergangenheit insbesondere Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und Steuerung umgesetzt (bspw. Verbesserung der Datenbasis für das Controlling). Aktuell ist die Implementierung eines neuen Jugendhilfe-Fachprogramms geplant. Das Qualitätsmanagement hat dabei zum Ziel, dass passgenaue Hilfen veranlasst und zugleich Ausgabedisziplin gewahrt wird. Damit wird das Jugendamt nicht nur dem gesetzlichen Auftrag, sondern auch der Gesamtstrategie der Alten Hansestadt gerecht.

Aus den Leitzielen der Gesamtverwaltung werden bis auf die Produktebene herunter Teilziele abgeleitet, die dann als Produktziele im Haushalt Niederschlag finden. Für das Produkt 060301 „Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“, in dem auch die Hilfen zur Erziehung verortet sind, wurden im Haushaltsplan 2020/2021 folgende Ziele festgehalten:

- Die neue Fachsoftware GeDok 5 ist im Bereich Wirtschaftliche Jugendhilfe und Hilfen für Familien im Laufe des Jahres 2020 im Einsatz.
- Die neue Fachsoftware GeDok 5 ist im Bereich Beistandschaften spätestens im Jahre 2021 im Einsatz.
- An allen städtischen Grundschulen werden altersgerechte Angebote zur Vorbeugung von Gewalt gegen Kinder vorgehalten.

Die Stadtziele sowie die einzelnen Produktziele werden jährlich zusammen mit den Zielergebnissen des Vorjahres zudem in einem Zielebuch fortgeschrieben.

Hinsichtlich der Zielerreichung für das Jahr 2020 im Produkt „Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ ist anzumerken, dass die Implementierung der neuen Fachsoftware gemäß den Angaben des Jugendamtes aktuell aufgrund von personellen Engpässen weitestgehend ausgesetzt worden ist. Neben Personalausfällen hat auch die Corona Krise zu einer starken Bindung des Personals für andere Aufgaben bzw. zu einem Aufgabenzuwachs geführt.

Unter anderem in den Jahren 2010 bis 2013 und 2017 gab es externe Beratungen in den verschiedenen Bereichen des Jugendamtes, auf die in den nachfolgenden Kapiteln näher eingegangen wird.

➔ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die geplante Implementierung einer neuen Jugendamt-Fachsoftware wie geplant weiter forcieren, weil mit dem Softwareumstieg auch ein Zuwachs an Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten verbunden ist.

3.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo hat in ihrem Haushalt Grund- und Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung festgelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen installiert. Konkrete Zielwerte innerhalb der einzelnen Hilfearten sind nicht festgelegt.

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

Das Finanzcontrolling im Jugendamt der **Alten Hansestadt Lemgo** ist im Wesentlichen bei der Abteilungsleitung der Abteilung 4.511 „Verwaltung Jugend und Schule“ angesiedelt. Darüber hinaus behalten aber auch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der WJH die Finanzentwicklung der einzelnen Hilfen im Blick und melden Auffälligkeiten an die Abteilungsleitung.

Es werden jährlich steuerungsrelevante Leistungs- und Kennzahlen erhoben, welche im Haushaltsplan fixiert sind. Dabei werden neben den sog. Grundzahlen (absolute Mengen- und Wertgrößen), z. B.

- Stationäre Hilfen absolut (Fälle)
- Jahres-Durchschnitt stationäre Hilfen zur Erziehung (Fälle)
- Jahres-Durchschnitt stationäre Eingliederungshilfen (Fälle)

auch Kennzahlen (Verhältniszahlen) formuliert. Beispiele:

- Zuschuss je EW in Euro
- Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen junger Menschen unter 21 Jahren pro 10.000 EW in Prozent.

Zielwerte für die einzelnen Kennzahlen sind nicht festgelegt, sodass an dieser Stelle auch kein Grad der Zielerreichung gemessen werden kann. Allerdings werden ab Ende März jedes Jahres monatlich Finanzberichte erstellt, die inhaltlich einen Soll-/Ist-Vergleich der einzelnen Budgets,

Produkte und Sachkonten enthalten. Es erfolgt ein detaillierter Vergleich der geplanten und aktuellen Finanzsituation sowie eine Prognose für den weiteren Jahresverlauf. Dabei werden auch die Vorjahreswerte mit einbezogen. Momentan ist es laut Auskunft des Jugendamtes aber noch nicht möglich, die Entwicklung einzelner Hilfearten im Jahresverlauf mit Kennzahlen darzustellen. Die Finanzberichte werden regelmäßig adressatenbezogen aufbereitet und dann dem Verwaltungsvorstand sowie den politischen Gremien vorgelegt. Sofern sich relevante Abweichungen (ab 10.000 Euro) zwischen Soll- und Ist-Werten zeigen, werden diese kurzfristig analysiert und im Bericht auch kommentiert. Hierzu wird innerhalb des Geschäftsbereichs mit den Abteilungsleitungen beraten und ggfs. an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommuniziert. Bei Abweichungen im Budget der Jugendhilfe wird im Jugendhilfeausschuss berichtet. Insgesamt war die Entwicklung der Aufwendungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung in den letzten Jahren unauffällig, das Budget konnte, außer im Jahr 2014, stets eingehalten werden. Es bleibt laut Aussage des Jugendamtes aber abzuwarten, wie sich die Hilfen im stationären Bereich sowie in der Eingliederungshilfe weiterentwickeln.

Darüber hinaus werden an die Finanzabteilung monatlich Budgetberichte übersandt, weil eine Schnittstelle zwischen Jugendamts- und Finanzsoftware zurzeit nicht existiert. Der Datenaustausch könnte an dieser Stelle also vereinfacht werden. Dies wurde von der Alten Hansestadt Lemgo aber bereits erkannt und für die neue Fachsoftware ist eine solche Schnittstelle geplant.

Als interkommunaler Kennzahlenvergleich und somit Grundlage für eine eigene Positionierung wird der HzE-Bericht NRW der AKJ genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Schnittstelle zwischen Jugendamts- und Finanzsoftware sollte bei Einführung der neuen Software wie geplant eingerichtet werden. Außerdem sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert werden. Hierfür können bspw. auch die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden, damit aus den gewonnenen Erkenntnissen konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen entwickelt werden können. Des Weiteren könnten die Kennzahlen im Haushalt um Zielwerte erweitert werden und innerhalb der Controllingberichte eine Darstellung im Jahresverlauf erfolgen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo überprüft in Form von Stichproben die Einhaltung der im Qualitätshandbuch verbindlich festgelegten Standards. Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen und Anbieter erfolgt einzelfallbezogen und wird bislang nicht fallübergreifend ausgewertet.

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

Das Fachcontrolling im Jugendamt der **Alten Hansestadt Lemgo** ist im Wesentlichen bei der Stabsstelle Steuerungsunterstützung angesiedelt. Bereits seit vielen Jahren werden laut Aus-

sage des Jugendamtes in der Abteilung „Jugend und Schule“ Qualitätsstandards nicht nur entwickelt und fortgeschrieben, sondern auch gesichert und kontrolliert. Verbindliche Standards, Prozesse und Abläufe für die Hilfen zur Erziehung sind in einem Qualitätshandbuch schriftlich fixiert. Die Einhaltung der Qualitätsstandards wird durch die Stabsstelle und die Abteilungsleitung kontrolliert. So wird unter anderem in Stichproben durch das Fachcontrolling die Aktenführung im Hinblick auf die vorgegebenen Prozesse überprüft. Die Ergebnisse werden in Einzelgesprächen zwischen Abteilungsleitung und Beschäftigten erläutert sowie der Geschäftsbereichsleitung vorgelegt, um daraus ggfs. Konsequenzen für die gesamte Abteilung „Hilfen für Familien“ abzuleiten. Die Ergebnisse fließen anonymisiert in einen jährlichen stattfindenden Qualitätsdialog mit ein. Dieser stellt einen internen Dialog über Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität dar, in dem Kern- und Teilprozesse überprüft und ggfs. angepasst werden.

Bei jeder Hilfe wird im Rahmen des Teilprozesses „Hilfeplanfortschreibung“ die bisherige Hilfe bewertet und der weitere Bedarf ermittelt, sowie Ziele und Umfang der fortgeführten Hilfe vereinbart. Auch der Teilprozess „Beendigung“ beinhaltet einen Austausch der Beteiligten (Personensorgeberechtigte, ggfs. Vormund / Pfleger, junger Mensch, Träger / Leistungserbringer und ggfs. Dritte) zum Verlauf der Hilfe und der Zielerreichung in Form eines finalen Abschlussgesprächs. Alle Hilfeplangespräche werden protokolliert. In der Jugendamtssoftware wird zudem festgehalten, ob es sich bei der Beendigung um ein geplantes Ende oder einen ungeplanten Abbruch gehandelt hat. Die Abbruchzahlen werden als Kennzahlen im Haushaltsplan ausgewiesen und fortgeschrieben. Es ist darüber hinaus möglich, eine Bewertung des Anbieters in der Fachsoftware vorzunehmen. Weil dies aber keinen zwingenden Prozessschritt darstellt, wird nicht in jedem Fall auch tatsächlich eine Anbieterbewertung vorgenommen. Eine fallübergreifende Zusammenführung und Auswertung der Daten hinsichtlich der Wirksamkeit der Hilfen sowie Aufbereitung der Ergebnisse in Form von Berichten findet zurzeit noch nicht statt.

Signifikante Abweichungen in den Budgets werden seitens des Finanzcontrollings weitergegeben, sodass eine enge Verknüpfung zwischen Fach- und Finanzcontrolling gegeben ist. Auch die monatlichen Finanzberichte mit nach Sachkonten differenzierten Haushaltsprognosen lassen Entwicklungen, die für das Fachcontrolling relevant sind, frühzeitig erkennen.

→ Empfehlung

Das Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo sollte fallübergreifende Auswertungen von Daten des Fachcontrollings, zum Beispiel bezogen auf die Leistungsanbieter, etablieren. Über die Auswertung von Laufzeiten, Anzahl von Fachleistungsstunden, usw. können Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Hilfen mit Bezug auf die einzelnen Anbieter gewonnen werden. Es sollte ein regelmäßiges Berichtswesen für das Fachcontrolling installiert werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Verfahrensstandards des Jugendamtes der Alten Hansestadt Lemgo bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Eine vollständige Umsetzung in der Fachsoftware ist noch nicht erfolgt.

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

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

In den Jahren 2010 bis 2013 wurde durch die **Alte Hansestadt Lemgo** im Rahmen eines Projekts u. a. zusammen mit dem Landesjugendamt Münster und acht weiteren Jugendämtern ein Konzept der Qualitätssicherung entwickelt. Ergebnis dieser Arbeit war ein Handbuch der Qualitätssicherung für die Hilfen zur Erziehung bei der Alten Hansestadt Lemgo. Dieses wurde ausgehend von den Aufgaben der Bezirkssozialarbeit (ASD) im Folgenden auch um die Bereiche Amtsvormundschaften, Pflegekinder, Jugendgerichtshilfe, etc. erweitert. Im Jahr 2017 erfolgte eine Evaluation des bestehenden Handbuchs in Zusammenarbeit mit dem INSO. Zielsetzung war es, die jeweiligen Arbeitsprozesse weiter zu konkretisieren, in Kern- und Teilprozesse zu gliedern und auch die jeweiligen Arbeitszeiten zu hinterlegen. Darüber hinaus flossen auch die besonderen Anforderungen für den Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge / Ausländer (UMA) in die Überarbeitung mit ein.

Das aktualisierte „Handbuch der Qualitätssicherung Abteilung 4.512 Hilfen für Familien“ bezieht sich auf die Fallbearbeitung aller Aufgabenbereiche der Abteilung „Hilfen für Familien“. D. h. es sind unter anderem Kernprozesse zur Abwehr einer Kindeswohlgefährdung, zu Beratungen, den Hilfen zur Erziehung und den Inobhutnahmen enthalten. Es beschreibt die Kern- und Teilprozesse mit zugehörigen Zielen, Aktivitäten, Schnittstellen, Instrumenten und Dokumenten, sowie den Zeitbedarf und die verbindlichen Fristen. Für die Zusammenarbeit von Pflegekinderdienst, Amtsvormundschaften und ASD besteht eine Kooperationsvereinbarung, die dem Qualitätshandbuch vorangestellt ist. Die Vereinbarung und das Handbuch als Organisationsverfügung sind verbindlich von den Beschäftigten der Abteilung bei der täglichen Arbeit anzuwenden, weshalb allen Beschäftigten ein eigenes QM-Handbuch in Papierform und digital zur Verfügung gestellt wird. Im Rahmen eines jährlich stattfindenden internen Qualitätsdialogs werden Änderungen und Zusätze gemeinsam erarbeitet und dann von der Abteilungsleitung im Handbuch eingepflegt. Individuelle Veränderungen dürfen nicht vorgenommen werden.

Das Handbuch ist wie folgt aufgebaut:

- Falleingang – Erstkontakt – Bedarfsfeststellung/Auftragsklärung
 - § 16 SGB VIII Allgemeine Förderung in der Familie (Förderung / Nachsorge – Motivation – Begleitung)
 - § 27 SGB VIII Hilfe zur Erziehung und andere hilfeplangesteuerte Leistungen (§§ 13, 19, 20, 35a, 41)
- § 17 SGB VIII Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung
 - § 18 SGB VIII Beratung und Unterstützung bei Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts
 - § 18 Abs. 3 SGB VIII Begleiteter Umgang

§ 50 SGB VIII Mitwirkung in dem Verfahren vor dem FamG

- § 8a SGB VIII Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung (KWG)

§ 42 SGB VIII Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen

Anrufung des FamG im Kontext §§ 8a und § 42 SGB VIII

- § 35a SGB VII Eingliederungshilfen
- § 41 SGB VIII Hilfe zur Erziehung, vergl. auch § 27 SGB VIII
- § 52 SGB VIII Aufnahme von Meldungen und Straftaten (Mitwirkung im Strafverfahren)
- § 33 SGB VIII Gewinnung von Pflegepersonen (inkl. Pflegeerlaubnis § 33 i. V. m. § 44 SGB VIII)

§ 33 SGB VIII Vermittlung in Vollzeitpflege

- § 42a SGB VIII Vorläufige Inobhutnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen / Ausländern (UMF/UMA)

Meldung zur vorläufigen Inobhutnahme von UMF/UMA

§ 42 SGB VIII Inobhutnahme von UMF/UMA

- Amtsvormundschaften für UMF / UMA
- §§ 55, 56 SGB VII Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft

Der Aufbau der Verfahrensstandards ist im QM-Handbuch für alle Bereiche einheitlich gestaltet. Zunächst wird anhand eines Ablaufdiagrammes veranschaulicht, aus welchen Teilprozessen der Kernprozess besteht und wo Schnittstellen zu anderen Kernprozessen gegeben sind. Im Anschluss werden die einzelnen Teilprozesse tabellarisch näher erläutert. Dabei werden folgende Punkte im Detail dargestellt: „Ziel / Ergebnis“, „Aktivitäten“, „Prozessbeteiligte“, „Schnittstellen“, „Instrumente / Dokumente“, „Zeitbedarf + Frist“ und „Anmerkungen“. Es folgen ergänzende Checklisten sowie Handlungsleitfäden (z. B. Leitfaden Eingangsbearbeitung, Erstgespräch) oder weitere Dokumente. Insgesamt bildet das Qualitätshandbuch somit eine übersichtliche Darstellung aller Abläufe, Prozessbeteiligten und Fristen der Abteilung „Hilfen für Familien“ ab.

Für die WJH wurden ebenfalls Verfahrensstandards festgelegt, die sich an dem Aufbau des QM-Handbuchs für den ASD orientieren. Beispielhaft genannt seien an dieser Stelle der Kernprozess Kostenerstattung und Zuständigkeitswechsel sowie der Kernprozess Refinanzierung von Leistungen.

Eine elektronische Aktenführung gibt es bei der Alten Hansestadt Lemgo bislang noch nicht. Es wird zurzeit noch die Software GeDok 4 genutzt. Bereits jetzt werden über die Fachsoftware die Bereiche Antragsverfahren, Hilfeplanung und Bewilligung abgedeckt. Darüber hinaus auch die finanzielle Abwicklung der Fälle durch die WJH. Die einzelnen Bereiche bauen auch in der Software aufeinander auf, sodass bspw. keine Auszahlung durch die WJH erfolgen kann, wenn die

Hilfeplanfortschreibung durch den ASD noch nicht in der EDV eingetragen wurde. Die im Qualitätshandbuch festgelegten Prozesse werden in der Software zukünftig noch besser dargestellt werden können, weil GeDok 5 in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo auf deren Bedürfnisse angepasst wird. Dies würde bedeuten, dass mit dem Softwareumstieg alle Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung analog zum Qualitätshandbuch durch GeDok 5 abgedeckt wären. Durch den geplanten Umstieg auf GeDok 5 soll langfristig auch die E-Akte eingeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Darstellung der Abläufe aus dem Qualitätshandbuch in der neuen Jugendamts-Software sollte wie geplant in Zusammenarbeit mit dem Software-Anbieter implementiert werden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo hat die Prozesse Hilfeplangespräch, Hilfeplan-Fortschreibung sowie Hilfebeendigung im QM-Handbuch übersichtlich und verbindlich festgehalten. Ein Rückführungs- und Verselbstständigungskonzept gibt es bislang nicht.

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

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

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

- *Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Bei der **Alten Hansestadt Lemgo** wird im Qualitätshandbuch unter „Kernprozess: §§ 27ff. SGB VIII – Hilfe zur Erziehung + andere hilfeplangesteuerte Leistungen (§§ 13, 19, 20, 41 SGB VIII) das Hilfeplanverfahren dargestellt. Das Handbuch stellt diesen Prozess sowohl in grafischer als auch in tabellarischer Form dar. Insbesondere die tabellarische Darstellung beschreibt zu jedem Prozessschritt die konkret durchzuführenden Aktivitäten, Prozessbeteiligten und Schnittstellen sowie die Zeitbedarfe und Fristen. Ferner stellt sie die vorzunehmenden Dokumentationen dar, in dem anzuwendende Instrumente und Dokumente aufgeführt werden.

Der Fallzugang erfolgt zumeist über den Kernprozess „Falleingang“. Im Anschluss erfolgt seitens der zuständigen Fachkraft gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind / Jugendlichen bzw. dem jungen Volljährigen die Klärung des Hilfebedarfs in Form einer sozialpädagogischen Diagnostik und Bedarfsanalyse (Teilprozess 1). Sofern ein ambulanter bzw. teilstationärer Hilfebedarf festgestellt wird, wird die geeignete Hilfe auf Basis der Bedarfsanalyse im Fachteam erörtert. Das Ziel der Hilfe sowie der Umfang werden vorläufig definiert (Teilprozess 2). Bei einem stationären Hilfebedarf erfolgt die Definition der geeigneten Hilfe im Rahmen einer Kollegialen Beratung (Teilprozess 2b). Die Ergebnisse der Beratung werden in der Bedarfsanalyse dokumentiert sowie Ziele und Aufträge formuliert. Die Personensorgeberechtigten erhalten eine Durchschrift der Bedarfsanalyse zur Kenntnis. Nachfolgend werden die Bereitschaft zur Leistungserbringung und der mögliche Beginn der Hilfe mit potentiellen Leistungserbringern geklärt (Teilprozesse 3a und 3b). Hierfür wird die Bedarfsanalyse in anonymisierter Form als Ausschreibung verwendet. Die Auswahl des jeweiligen Leistungsanbieters erfolgt nach erfolgreicher Rückmeldung durch die zuständige Fachkraft. In der Regel kann zwischen mehreren Angeboten ausgewählt werden. Sofern mehrere Anbieter die gleiche Eignung aufweisen, fließen auch finanzielle Aspekte in die Auswahl mit ein, entscheidend ist das bessere Preis-Leistungs-Verhältnis. Schriftliche Vorgaben zur Wahl des preiswertesten Leistungsanbieters oder anderen Aspekten der Wirtschaftlichkeit (z. B. Laufzeitbegrenzung, Obergrenzen für Fachleistungsstunden) gibt es nicht. Bei stationären Hilfen ist vor der Einrichtungsauswahl aber die Rücksprache mit der Abteilungsleitung vorgesehen. Danach erfolgt das Erste Hilfeplangespräch, in dem zwischen den Beteiligten die Ziele, Aufgaben und der zeitliche Umfang der Hilfe vereinbart werden. Im Qualitätshandbuch ist festgelegt, dass eine Fortschreibung des Hilfeplans nach sechs Monaten erfolgen soll. Es sind aber auch kürzere Hilfeplanphasen (zwei bis drei Monate) möglich. Die Dauer der Hilfeplanphase wird in jedem Hilfeplangespräch neu festgelegt und ist vom Hilfeverlauf abhängig. Basis für die Hilfeplanfortschreibung ist der Entwicklungsbericht des Leistungsanbieters, in dem auf die vereinbarten Ziele und Aufgaben Bezug genommen werden soll. Abweichungen von den vereinbarten Parametern sollen darin begründet werden. Sofern dies nicht geschieht, erfolgt eine Thematisierung durch die zuständige Fachkraft im Rahmen des nächsten Hilfeplangesprächs. Die rechtzeitige Fortschreibung der Hilfepläne wird über eine elektronische Wiedervorlage sichergestellt. Die zuständige Fachkraft erhält vier

Wochen vor Ende der Hilfeplanphase mit Hilfe einer Prüfliste und einer automatisierten Wieder-vorlage im Dokumentationsprogramm eine entsprechende Erinnerung. Alle Hilfeplangespräche werden protokolliert und die Protokolle allen beteiligten Personen zur Verfügung gestellt.

Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept ist nicht vorhanden. Mögliche Perspektiven für eine Rückführung werden in den Hilfeplangesprächen jedoch individuell erörtert und ggf. als Ziel implementiert. Bei stationären Hilfen muss die Rückführung bspw. in jedem Hilfeplange-spräch thematisiert und überprüft werden. Eine mögliche Verselbständigung wird ab dem 15. Lebensjahr im Rahmen der Hilfeplanung erörtert, um bereits vorhandene Kompetenzen identifi-zieren und notwendige Kompetenzen fördern zu können.

Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird in der Fallakte nachvollziehbar dokumentiert, was insbesondere durch standardisierte Vordrucke (z. B. Deckblatt, Chronologie, Hilfeplanprotokoll) und einen verbindlichen Aktenaufbau sichergestellt werden soll. Die Vordrucke sind teilweise farblich markiert, um diese in der Akte schnell identifizieren zu können.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird in das Hilfeplanverfahren eingebunden, sobald es um kos-tenpflichtige Hilfen geht. Sie ist unter anderem für die Zuständigkeitsprüfung verantwortlich. An Kollegialen Beratungen und Hilfeplangesprächen nimmt sie nicht teil. Die verbindliche, schriftli-che Leistungsentscheidung erfolgt aktuell allein durch den ASD. Die WJH erhält eine Durch-schrift des Bescheides für die weitere Fallbearbeitung und bei stationären Hilfen und Vollzeit-pflegen eine Durchschrift des Hilfeplanprotokolls.

Es existiert ein regionales Anbieterverzeichnis für die ambulanten Leistungserbringer, das für die Ausschreibungen herangezogen wird. Insgesamt sind das Angebotsspektrum der Anbieter vor Ort, sowie auch deren Profile, Stärken und Entgelte im Jugendamt bekannt. Die Erfahun-gen der Vergangenheit fließen in die Beratung über die passgenaue Hilfeform mit ein. Das Ju-gendamt ist an den Entgeltverhandlungen mit den örtlichen Leistungserbringern beteiligt, die in vorwiegend durch die Stadt Detmold geführt werden.

➔ **Empfehlung**

Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung sollten als schriftliche Standards in das QM-Handbuch aufgenommen werden.

3.5.1.2 Fallsteuerung

➔ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo steuert die Hilfen zur Erziehung anhand von vorgegebenen Ver-fahrensstandards. Wirtschaftlichkeitsaspekte sind zurzeit noch kein Bestandteil des QM-Handbuchs. Auch die Einbindung der WJH ist zurzeit noch nicht als verbindlicher Prozess vereinheitlicht und verschriftlicht worden.

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.*
- *Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*

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

Im QM-Handbuch für den ASD des Jugendamtes der **Alten Hansestadt Lemgo** sind die Kern- und Teilprozesse der Fallbearbeitung vorgegeben.

Die fachliche Zugangssteuerung ist im Kernprozess „Falleingang“ geregelt. Es findet eine ausführliche Sachverhaltsaufklärung statt. Zielsetzung ist es, die geeignete bzw. erforderliche Schutz-, Hilfe- oder Beratungsleistung festzustellen. In dieser Phase entscheidet sich somit, ob aufgrund der Problemlage eine Beratung oder niederschwellige Angebote ausreichend sind oder ob eine Hilfe zur Erziehung erforderlich ist. Bei entsprechender Bedarfslage beginnt das im vorherigen Kapitel beschriebene Hilfeplanverfahren.

Ein Anbieterverzeichnis für örtliche Leistungsanbieter ist bereits vorhanden und wird bei der Ausschreibung der Leistung herangezogen. Ein Anbieterverzeichnis für überörtliche Träger ist zurzeit in Arbeit. Die Unterbringungen der Vollzeitpflege werden über den Spezialdienst Pflegekinderdienst (PKD) organisiert. Nähere Informationen hierzu enthält das Kapitel 3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII.

Es besteht laut den Angaben des Jugendamtes ein enger und guter Kontakt zu den Leistungsanbietern, bspw. in Form von Telefongesprächen oder Helferkonferenzen, um Standpunkte, Problemlagen, Perspektiven und Zielfragen zu klären. Die Zusammenarbeit wird grundsätzlich als positiv empfunden. Konkrete Vorgaben zur Kontaktintensität werden nicht getroffen, sondern vom Bedarf abhängig gemacht. Die Verantwortung liegt hier bei der zuständigen Fachkraft. Obergrenzen für die Höhe der Fachleistungsstunden oder die Laufzeiten der Hilfen gibt es nicht. Wird in den Hilfeplangesprächen festgestellt, dass Teilziele bereits erreicht wurden, werden die Fachleistungsstunden dem aktuellen Hilfebedarf angepasst. Eine Erhöhung oder Minderung wird in Form eines Änderungsbescheids bzw. einer Mitteilung vom ASD schriftlich fixiert und der WJH zugeleitet. Eine Aufstellung der Fachleistungsstunden erfolgt erst mit der Abrechnung, welche direkt der WJH zugeht. Bei den ambulanten Hilfen sind Stichpunkte zur inhaltlichen Ausgestaltung der Fachleistungsstunden enthalten. Die Rechnung wird von der WJH auf Grundlage der Bewilligungen und Hilfepläne des ASD geprüft und bei Unklarheiten der ASD in die Prüfung mit einbezogen. Eine Überprüfung der zeitlichen Einhaltung der Zielvereinbarungen erfolgt durch die Abteilungsleitung bzw. im Rahmen des Fachcontrollings.

Die Zuständigkeiten von ASD und WJH im Rahmen der Bewilligung der Hilfen sollen im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo noch einmal näher betrachtet und ggfs. neu definiert werden. Aktuell ist die WJH in das eigentliche Hilfeplanverfahren nur im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung eingebunden. Der ASD trifft die Leistungsentscheidung und ist auch für die Be-

scheiderstellung zuständig. Der bisherige Ablauf führt zum Teil nach Auskunft des Jugendamtes zu Reibungsverlusten und auch Schwierigkeiten, wenn bspw. die Zuständigkeitsprüfung durch die WJH im Vorfeld der Bewilligung noch nicht abgeschlossen ist. Es ist daher geplant diese Schnittstellenproblematik zu überarbeiten und bspw. die Zuständigkeit für die Bescheiderstellung auf die WJH zu verlagern.

Bei unplanmäßigen Beendigungen der Hilfen erfolgt eine Analyse des Abbruchgrundes. Häufig führt fehlende Mitwirkungsbereitschaft eines oder mehrerer Beteiligter zu der unplanmäßigen Beendigung der Hilfe. Ist aus dem Hilfeabbruch eine Kindeswohlgefährdung zu befürchten, wird das Familiengericht herangezogen. Abbrüche sollen durch regelmäßige Hilfeplangespräche mit allen Beteiligten und ggfs. rechtzeitige Krisenintervention vermieden werden.

Eine Auswertung der Falllaufzeiten erfolgt zurzeit nicht, soll zukünftig aber durch die Stabsstelle Steuerungsunterstützung umgesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Schnittstellenprozesse zwischen ASD und WJH überprüfen und eine frühe und intensive Einbindung der WJH anstreben. Die Abläufe sollten verbindlich festgelegt und durch die Umsetzung die aktuellen Problemlagen aufgehoben werden.

→ **Empfehlung**

Die geplante Auswertung von Falllaufzeiten sollte umgesetzt werden und auch trägerbezogen erfolgen, um zusätzliche Erkenntnisse über den qualitativen Erfolg von Maßnahmen gewinnen zu können. Auch die Anzahl der Fachleistungsstunden je Fall und Träger sollte in die Auswertung miteinbezogen werden.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe des Jugendamtes der Alten Hansestadt Lemgo prüft Kostenersatzungsansprüche für alle Hilfeplanfälle. Sofern gegeben, werden die Kostenerstattungsansprüche anhand der Verfahrensstandards geltend gemacht.

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

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt bei der **Alten Hansestadt Lemgo** durch die WJH anhand der vorgegeben Verfahrensstandards. Maßgeblich ist insbesondere der Kernprozess Kostenerstattung und Zuständigkeitswechsel. Darüber hinaus gibt es aufgrund der unterschiedlichen Abläufe noch einen Kernprozess Wirtschaftliche Jugendhilfe – Kostenerstattung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen/Ausländern/Ausländerin-

nen (UMF/UMA). Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft. Die Geltendmachung erfolgt nach Zuständigkeitsprüfung, Leistungsgewährung und Kostenheranziehung der Eltern. Die rechtzeitige Geltendmachung wird über eine elektronische Wiedervorlage in der Jugendamtsfachsoftware sichergestellt. Hinsichtlich der Vereinnahmung der Beträge wird durch die WJH nach der erfolgreichen Prüfung eine Kassenanordnung gefertigt, die weitere Verfolgung wird durch die Stadtkasse betrieben. Laut Aussage des Jugendamtes wurde die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen bei der Alten Hansestadt Lemgo in der Vergangenheit sehr aktiv betrieben und die geltend gemachten Ansprüche konnten zumeist erfolgreich durchgesetzt werden.

Für die Übernahme von Fällen gem. § 86 Abs. 6 SGB VIII von anderen Jugendämtern ist im Qualitätshandbuch eine Checkliste hinterlegt, die bei der Übergabe von Fällen zu beachten ist. Hier wird bspw. festgelegt, dass die Übernahme zunächst durch die WJH geprüft und dann in Absprache mit dem ASD ein Übernahmezeitpunkt festgelegt wird.

Wie im Kapitel 3.5.1.2 Fallsteuerung bereits beschrieben, soll die Zusammenarbeit zwischen WJH und ASD verbessert werden, in dem u. a. die Schnittstellenprozesse verschriftlicht werden.

3.5.2 Prozesskontrollen

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

Das Jugendamt der **Alten Hansestadt Lemgo** nutzt EDV-gestützte und manuelle Prozesskontrollen. Die rechtzeitige Bearbeitung von Fällen wird innerhalb der Abteilung 4.512 „Hilfen für Familien“ zunächst durch automatische Wiedervorlagen des EDV-Fachverfahrens sichergestellt. Diese weisen auf die Notwendigkeit der Fortschreibung des Hilfeplans, das Erreichen der Altersgrenze, etc. hin. Darüber hinaus wird mit Hilfe der Software monatlich eine Prüfliste erstellt, die alle laufenden Fälle (Hilfen zur Erziehung und Beratungen) enthält. Die Einhaltung der Prozessstandards wird zudem durch die Stabsstelle Steuerungsunterstützung und die Abteilungsleitung 4.512 „Hilfen für Familien“ überwacht. Wie bereits beschrieben erfolgen bspw. Stichprobenhafte Prüfungen der Fallakten.

Im Bereich der WJH gib es keine prozessunabhängigen Kontrollen. Systematisch geprüft werden die Auszahlungen im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips. Grundlage hierfür ist eine entsprechende Dienstanweisung der Alten Hansestadt Lemgo. Die Prüfung bezieht sich auf die Bankdaten, um einer Veruntreuung von Geldern vorzubeugen und obliegt der Abteilungsleitung „Verwaltung und Schule“. Darüber hinaus werden auch für die WJH die zuvor beschriebenen Warnlisten durch die Fachsoftware generiert, die jedem Beschäftigten direkt zugeordnet werden.

Hinsichtlich der Verwaltung von IT-Berechtigungen gibt es verwaltungsinterne Dienst- und Organisationsanweisungen. Grds. sind IT-Berechtigungen immer schriftlich durch die Abteilungsleitungen bei der intern zuständigen Stelle zu beantragen.

3.6 Personaleinsatz

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

- ➔ Eine umfassende Personalbemessungsgrundlage wurde in der Alten Hansestadt Lemgo zuletzt im Jahr 2017 erstellt. Eine Personalbedarfsplanung, die auch absehbare Fluktuationen berücksichtigt und ein Einarbeitungskonzept sind vorhanden.

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

Im Rahmen der Überarbeitung des Qualitätshandbuchs im Jahr 2017 wurde auch der Personalbedarf der Abteilung „Hilfen für Familien“ der **Alten Hansestadt Lemgo** einer Überprüfung unterzogen. Auch für die WJH wurde durch das INSO eine Analyse des Aufgabenzuschnitts vorgenommen und der Stellenbedarf beziffert.

Diese Personalbedarfsbemessung ist auch zum aktuellen Zeitpunkt noch Grundlage für den Personaleinsatz in der Abteilung. Eine Neuberechnung wäre laut Auskunft des Jugendamtes in der jetzigen Situation mit einem zu hohen Aufwand verbunden und ist aufgrund der Aktualität auch nicht notwendig. Die im Qualitätshandbuch beschriebenen Kern- und Teilprozesse sind bereits mit Zeit-Richtwerten hinterlegt, welche bei erkennbarem Bedarf überprüft und angepasst werden. Durch den geplanten Softwareumstieg wird es zukünftig möglich sein, die bearbeiteten Kern- und Teilprozesse quantifizierbar zu machen und im Zusammenspiel mit den zeitlichen Vorgaben des QM-Handbuchs den Personalbedarf einfacher zu ermitteln. Derzeit übersteigen gem. den Angaben des Jugendamtes die IST-Stellen den bisher zugrunde gelegten Personalbedarf im Bereich ASD. Um dem erhöhten Arbeitsaufkommen, insbesondere aufgrund von vermehrten Kindeswohlgefährdungsmeldungen, zu begegnen, wurde das Personal um eine Vollzeitstelle verstärkt.

In der jüngeren Vergangenheit wurden ggfs. auftretende Vakanzen im Bereich ASD zeitnah nachbesetzt oder durch Stundenaufstockungen, insbesondere bei Langzeiterkrankungen, aufgefangen. Zwar ist die Anzahl an Bewerbungen auf offene Stellen deutlich gesunken, nachteilige Auswirkungen auf den Einstellungsprozess sind daraus aber bislang nicht entstanden. So genannte Springerstellen gibt es in diesem Zusammenhang nicht, genauso wenig wie eine Wiederbesetzungssperre. Bei der vorhandenen Personalbedarfsplanung fließen geplante / absehbare Fluktuationen bereits mit ein. So wurde bspw. aufgrund eines absehbaren Renteneintritts im Rahmen der mittelfristigen Personalplanung eine Beschäftigte über ein duales Studium Soziale Arbeit von der Alten Hansestadt Lemgo ausgebildet. Das duale Studium Soziale Arbeit bei der Alten Hansestadt Lemgo ist zugleich auch eine Reaktion auf die festgestellte hohe Fluktuation im Bereich der Hilfen zur Erziehung und soll eine bessere Bindung der Beschäftigten erreichen. Ungeplante Fluktuationen werden bislang nicht berücksichtigt. Im Bereich der WJH ist es aufgrund des geringen Stellenumfangs deutlich schwieriger, Ausfälle zu kompensieren, sodass hier ggfs. die Abteilungsleitung einspringen muss.

Um die Attraktivität der Arbeit im Bereich der Hilfen zu Erziehung zu erhöhen, sind weitere Maßnahmen im Jugendamt bzw. bei der Stadtverwaltung insgesamt initiiert worden. Dies sind z. B.: Flexible Arbeitszeiten, Möglichkeiten des Homeoffice, ein Teamtag, das Jobticket, eine betriebliche Gesundheitsförderung sowie Fortbildungsmöglichkeiten im Rahmen eines allgemein gültigen Entwicklungskonzepts.

Eine kontinuierliche und qualitativ gleichbleibend gute Arbeit wird hauptsächlich durch das Qualitätshandbuch als verbindliche Arbeitsanweisung sichergestellt. Darüber hinaus gehören zum Qualifizierungskonzept vielfältige Fortbildungsmöglichkeiten. Es ist ausdrücklich gewünscht, dass sich die Beschäftigten im ASD, z. B. in systemischer Beratung, aus- und fortbilden.

Für neue Beschäftigte im ASD gibt es eine allgemeine Einarbeitungs-Mappe. In dieser sind unter anderem die einzelnen Arbeitsprozesse und Verfahrensschritte beschrieben. Außerdem haben die Beschäftigten die Möglichkeit, die Fortbildung "Neu im ASD" zu nutzen, um die wesentlichen Dinge der inhaltlichen Arbeit im ASD zu erlernen.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	21	16	25	29	36	64	26
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	131	73	117	144	163	323	26

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

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

→ Feststellung

Die Personalbemessung im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo wurde im Jahr 2018 im Rahmen einer externen Beratung durch das INSO geprüft und im Ergebnis bestätigt.

Die **Alte Hansestadt Lemgo** führt Personalbemessungen für den ASD auf Basis eigener Werte durch. Im Jahr 2018 belief sich die Personalausstattung im ASD auf insgesamt 8,60 Vollzeitstellen. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rund 184 Hilfeplanfälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach rund 21 Hilfeplanfälle.

Damit gehört die Alte Hansestadt Lemgo im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD.

Die Stellenausstattung im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo wurde im Jahr 2017 durch das INSO untersucht. Dabei wurde auf Basis von Stundenbedarfen das derzeitige Stellentab-
leau überprüft. Im Ergebnis entsprach die vorliegende Stellenbemessung dem ermittelten Per-
sonalbedarf. Ein Handlungsbedarf ergab sich nach dieser Untersuchung nicht.

Im Jahr 2018 wurden seitens der Alten Hansestadt Lemgo noch 1,3 Vollzeit-Stellen für die Be-
arbeitung der Hilfeplanfälle UMA eingesetzt. Zwischenzeitlich hat sich im Bereich der UMA eine
stark rückläufige Fallentwicklung ergeben, zeitnah werden laut Aussage des Jugendamtes
keine Hilfeplanfälle mit UMA mehr vorhanden sein. Zeitgleich wurde aufgrund steigender Kin-
deswohlgefährdungs-Meldungen eine zusätzliche Stelle im ASD besetzt. Es sollte daher eine
Überprüfung des Personalbedarfs im ASD der Alten Hansestadt Lemgo vorgenommen werden.
Die neue Fachsoftware wird hierfür die entsprechende Datenbasis liefern können.

→ Empfehlung

Das Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo sollte nach der Softwareumstellung auf Basis
der im QM-Handbuch festgesetzten Zeitwerte der einzelnen Prozesse eine aktualisierte Per-
sonalbemessung durchführen und ggfs. Anpassungen vornehmen.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe positioniert sich die **Alte Hansestadt Lemgo** im in-
terkommunalen Vergleich ebenfalls unterhalb des Median. Im Jahr 2018 wurden die rund 184
Hilfeplanfälle von 1,4 Vollzeit-Stellen bearbeitet, somit im Ergebnis rund 131 Hilfeplanfälle je
Vollzeit-Stelle.

Auch für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gelten die Ausführungen zur Personalbe-
messung aus dem vorherigen Kapitel 3.5.2 Allgemeiner Sozialer Dienst und es sollte eine Über-
prüfung des Personalbedarfs vorgenommen werden.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der niedrige Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist auf gute Steuerungs-
maßnahmen der Alten Hansestadt Lemgo zurückzuführen und stellt aktuell den Spitzenwert
im interkommunalen Vergleich dar.

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

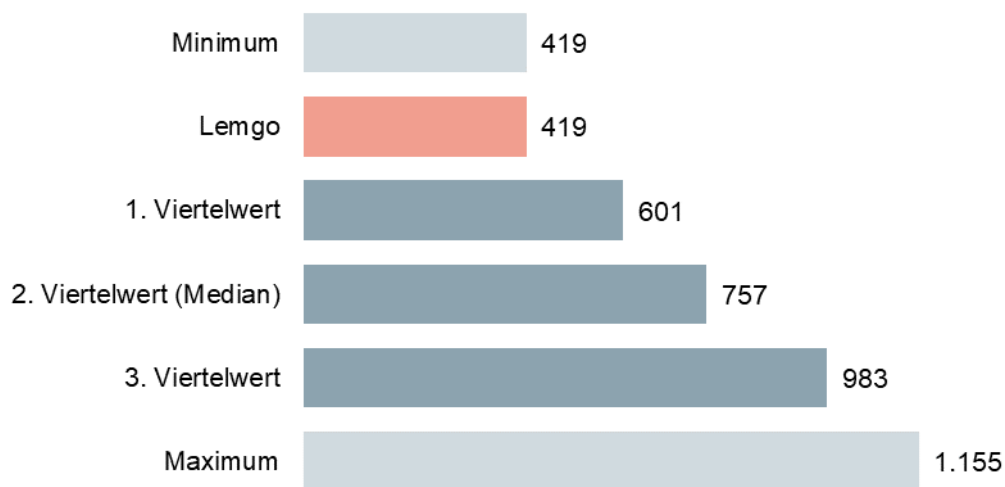
Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung für alle Vergleichskommunen einheitlich definiert. Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab.

Der einwohnerbezogene Fehlbetrag **der Alten Hansestadt Lemgo** ist ausweislich der Zeitreihe in den Jahren von 2015 bis 2018 relativ konstant geblieben. Im Jahr 2018 wird nahezu das identische Niveau erreicht wie bereits im Jahr 2016.

Bezogen auf das Jahr 2018 stellt die Alte Hansestadt Lemgo das Minimum beim Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im interkommunalen Vergleich dar und ist somit aktuell die Kommune mit dem niedrigsten einwohnerbezogenen Fehlbetrag. Bezogen auf die Vorjahre zeigt sich ein ähnliches Bild: Im Jahr 2017 stellt die Alte Hansestadt ebenfalls das Minimum im interkommunalen Vergleich dar.

Dieses sehr gute Ergebnis lässt sich neben den positiven strukturellen Rahmenbedingungen insbesondere auf die seit Jahren erfolgreich betriebenen Steuerungsmaßnahmen der Alten Hansestadt Lemgo zurückführen sowie das sich stetig weiter entwickelnde Qualitätsmanagement.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



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



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

2015	2016	2017	2018
416	348	378	419

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

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

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

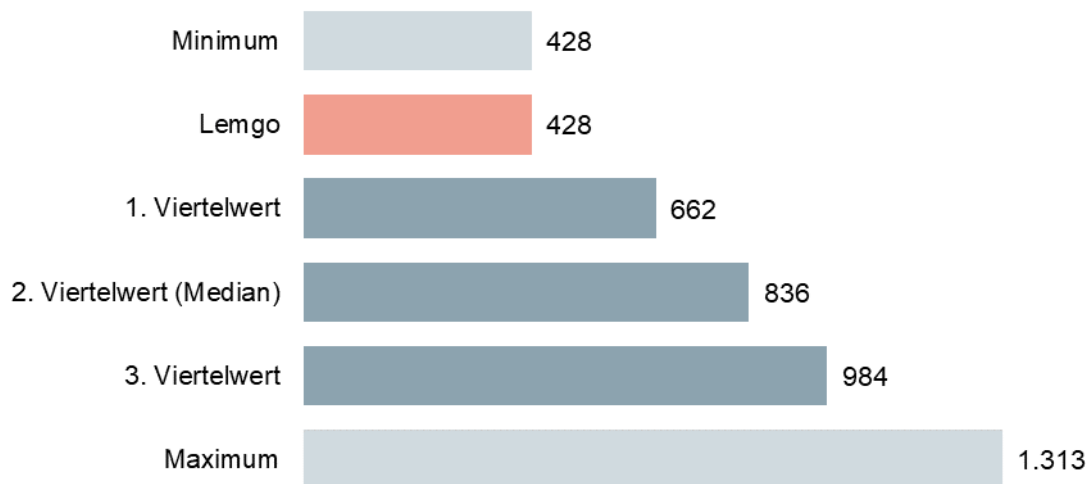
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

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

- Die Aufwendungen HzE je Hilfefall im Jahr 2018 der Alten Hansestadt Lemgo sind sehr niedrig und begünstigen somit zusammen mit der niedrigen Falldichte die einwohnerbezogenen Aufwendungen und den Fehlbetrag erheblich.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



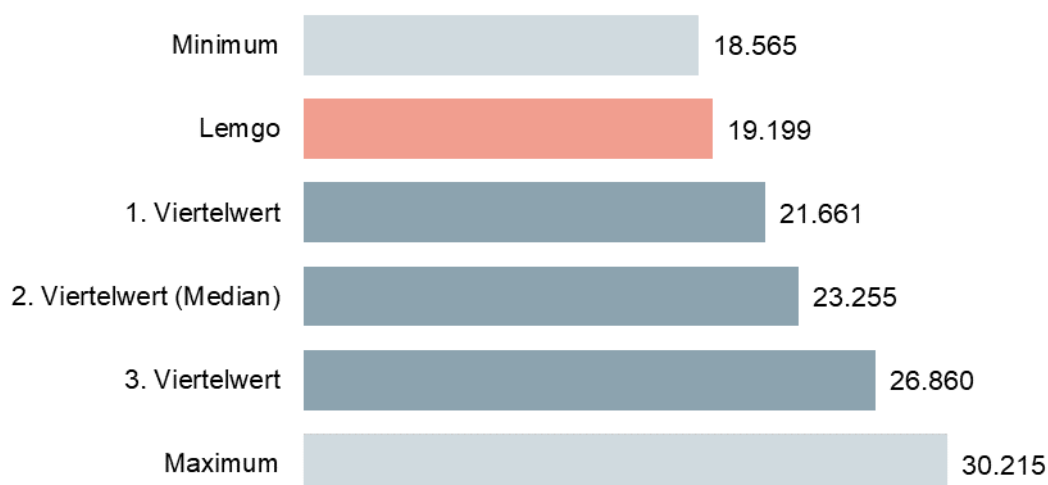
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Alte Hansestadt Lemgo** stellt im Jahr 2018 bei den Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre das aktuelle Minimum dar. Demnach sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen bei der Alten Hansestadt Lemgo die niedrigsten aller Vergleichsstädte.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2018 wurden in Lemgo insgesamt 184 Hilfefälle bearbeitet, davon 94 ambulant und 90 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.092	8.362	9.777	11.086	11.528	16.677	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	29.859	28.548	35.491	38.415	41.860	46.727	26

Die Alte Hansestadt Lemgo zählt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Dies gilt auch jeweils für die Ambulanten und die Stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall.

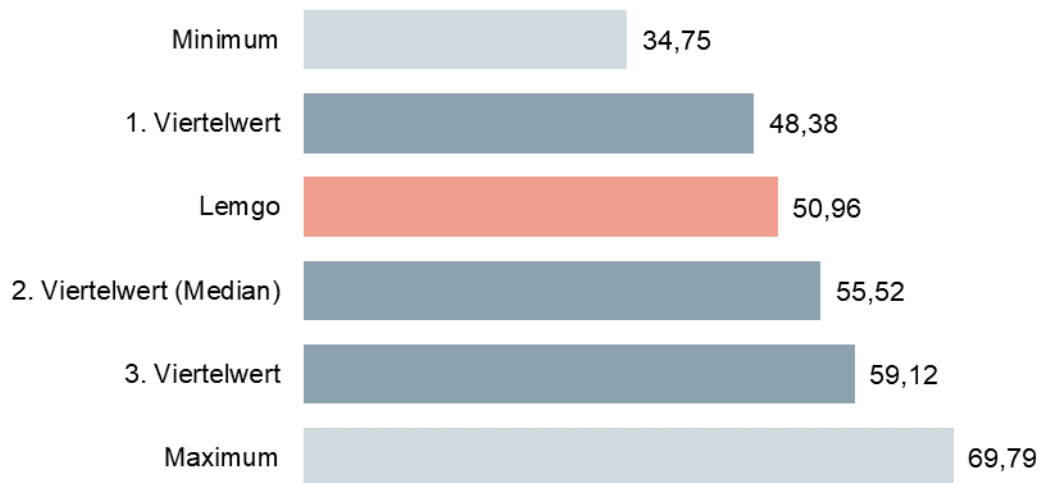
Das Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo hat zu dieser guten Positionierung unter anderem ausgeführt, dass Entgeltverhandlungen mit den regionalen Anbietern oftmals zu einem guten Ergebnis führen und Hilfen somit kostengünstig durchgeführt werden können. Die Alte Hansestadt Lemgo ist bei den Entgeltvereinbarungen gem. § 78b ff. SGB VIII mangels örtlicher Zuständigkeit selten federführend tätig. Oftmals liegt die Zuständigkeit bei der Stadt Detmold oder dem Kreis Lippe. Dennoch erfolgt ein enger Austausch zwischen den lippischen Jugendämtern, sodass sowohl sozialpädagogische Bedarfe als auch wirtschaftliche Erfordernisse lösungsorientiert abgestimmt werden. Bei anstehenden Entgeltverhandlungen werden deshalb alle Jugendämter innerhalb des Kreises Lippe informiert und im Rahmen einer gemeinsamen Abstimmung beteiligt. Ggf. werden das Landesjugendamt oder externe Institute mit einbezogen. Erst im Nachgang erfolgt das Verhandlungsgespräch mit dem antragstellenden Leistungsanbieter.

Im Zusammenhang mit der guten Anbieterstruktur vor Ort, die zum Teil auch in Konkurrenz zueinanderstehen und der Berücksichtigung von finanziellen Aspekten bei der Anbietersauswahl, kann die Alte Hansestadt Lemgo die Hilfen zur Erziehung somit sehr kostengünstig vergeben.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Alte Hansestadt Lemgo hat einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt, was sich grundsätzlich belastend auf den Fehlbetrag auswirkt.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat einen geringen Anteil an ambulanten Helfefällen an den Helfefällen HzE insgesamt.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Helfefälle vermieden werden können. Die Alte Hansestadt Lemgo hat bereits eine niedrige Falldichte und sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Helfefällen niedrige Aufwendungen je Helfefall. Deshalb erzielt sie im interkommunalen Vergleich trotz des niedrigen Anteils an ambulanten Helfefällen ein gutes Ergebnis im Hinblick auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen. Allerdings wirkt sich ein niedriger Anteil ambulanter Helfefälle aufgrund der Tatsache, dass stationäre Helfefälle deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus. Bei der Alten Hansestadt Lemgo gibt es deshalb unter anderem auch die Maßgabe, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind, um den Anteil an ambulanten Helfefällen zu erhöhen und kostenintensive stationäre Maßnahmen zu vermeiden. Es wird daher immer geprüft, ob nicht ambulante Hilfen schon ausreichend sein können. In der Praxis geht einer Heimunterbringung damit in der Regel eine ambulante Hilfe voraus. Darüber hinaus wird jede stationäre Hilfe im Rahmen einer kollegialen Beratung erörtert. Die Prozessbeschreibungen und Verfahrensstandards sehen insgesamt genaue Fallprüfungen und Standards für die Ermittlung der geeigneten und passgenauen Hilfe vor.

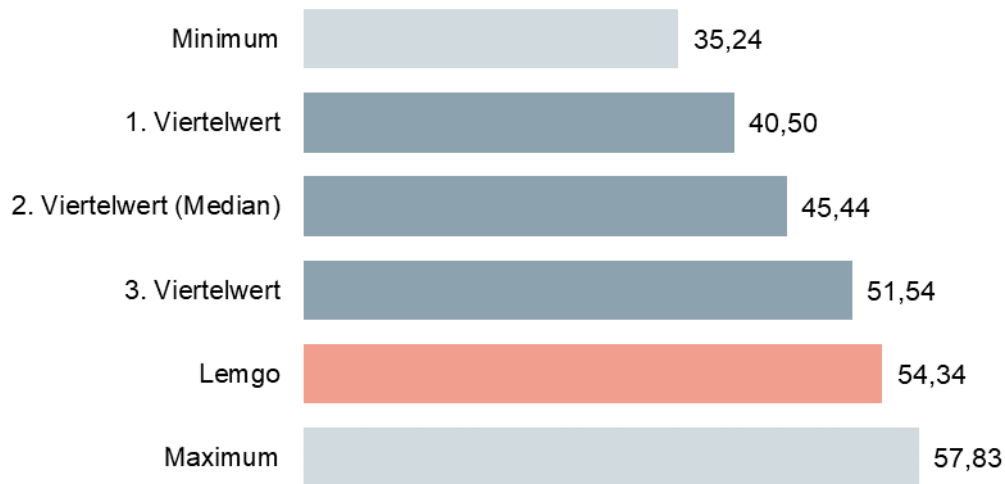
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Alte Hansestadt Lemgo hat einen sehr hohen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Helfefällen. Dadurch werden kostenintensive Heimunterbringungen vermieden und der Fehlbetrag sowie die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung positiv beeinflusst.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und kann somit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung begünstigend beeinflussen.

Im Jahr 2018 waren 49 der 90 stationären Hilfeplanfälle der **Alten Hansestadt Lemgo** Vollzeitpflegefälle.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2018



Die **Alte Hansestadt Lemgo** gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen.

Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen bei der Alten Hansestadt Lemgo ist positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen wirkt sich somit begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung der Alten Hansestadt Lemgo aus.

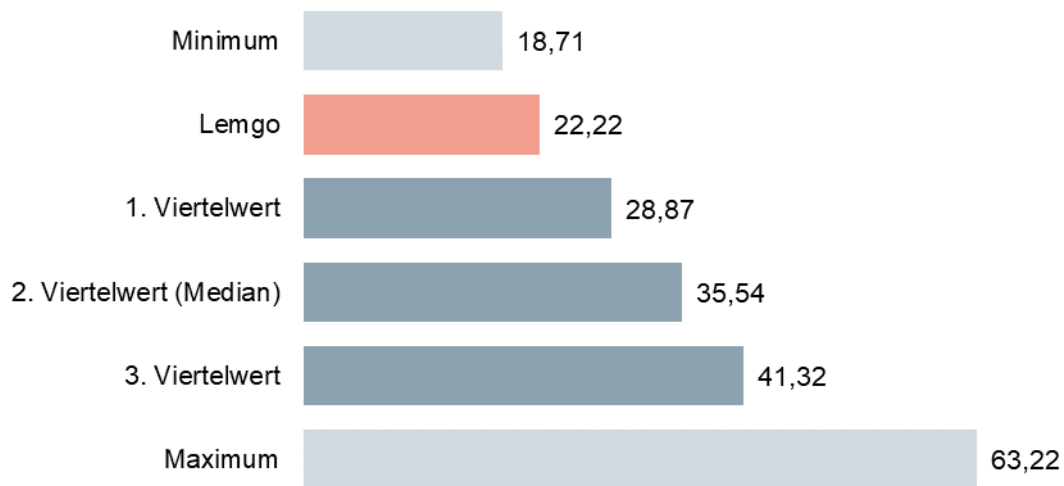
Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.4 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

- Die niedrige Falldichte HzE der Alten Hansestadt Lemgo wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als Anzahl der Hilfefälle für die Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte auf eine niedrige Falldichte hingewirkt werden. Eine niedrige Falldichte wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Alte Hansestadt Lemgo** liegt im Jahr 2018 mit der Falldichte im interkommunalen Vergleich bei den 25 Prozent der Städte mit den einwohnerbezogen niedrigsten Fallzahlen. Nach dem aktuellen Haushaltsplan sind die Fallzahlen nach einem Anstieg im Jahr 2017 stetig weiter gesunken. Der Fallzahlenanstieg im Jahr 2017, der insbesondere durch die notwendige Betreuung von UMAs ausgelöst wurde, hat sich zwischenzeitlich nahezu relativiert. Bezogen auf das Jahr 2018 liegen die Fallzahlen im ambulanten Bereich bspw. unter dem Fallzahlenniveau für das Jahr 2016. Auch für die nächsten Jahre werden im Rahmen der Haushaltsplanung vom Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo konstante Fallzahlen prognostiziert mit einer leichten Abnahme im ambulanten Bereich.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Die 184 Hilfepläne der **Alten Hansestadt Lemgo** im Jahr 2018 verteilen sich auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 (ambulant)	3,67	2
Soziale Gruppenarbeit § 29 (ambulant)	0,42	0,23
Erziehungsbeistand § 30 (ambulant)	11,42	6,21
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 (ambulant)	37,92	20,62
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 (ambulant)	2,42	1,32
Vollzeitpflege § 33 (stationär)	49,00	26,65
Heimerziehung § 34 (stationär)	24,75	13,46
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 (stationär)	1,00	0,54
Eingliederungshilfe § 35a (ambulant)	26,67	14,50
Hilfe junge Volljährige § 41 (insgesamt)	26,59	14,47
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (ambulant)	11,17	6,08
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (stationär)	15,42	8,39

Der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung liegt im Hinblick auf die Fallzahlen bei der Alten Hansestadt Lemgo bei der Vollzeitpflege, gefolgt von der Sozialpädagogischen Familienhilfe, der Eingliederungshilfe, der Hilfe für junge Volljährige und der Heimerziehung.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Alte Hansestadt Lemgo verzeichnet im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Allerdings werden unter den Aufwendungen nach § 31 SGB VIII auch die Aufwendungen nach § 30 SGB VIII subsumiert.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrennt lebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können.

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.856	5.199	8.059	9.623	11.098	13.046	25

Es ist zu beachten, dass in den Aufwendungen für § 31 SGB VIII auch die Aufwendungen für den Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII enthalten sind. Eine Trennung der Aufwendungen innerhalb dieser beiden Hilfearten erfolgt in den Finanzdaten bislang nicht.

Die SPFH wird bei der **Alten Hansestadt Lemgo** ausschließlich durch freie Träger erbracht, die in ausreichender Zahl vorhanden sind. Im Durchschnitt werden vier Fachleistungsstunden in der Woche für einen Zeitraum in Höhe von sechs Monaten bewilligt. Danach findet im Rahmen eines Hilfeplangesprächs eine Überprüfung und ggfs. Anpassung des Hilfebedarfs statt. Insgesamt wird eine durchschnittliche Bewilligungszeit in Höhe von 15 Monaten zugrunde gelegt. Leider ist es der Alten Hansestadt Lemgo zurzeit noch nicht möglich, Laufzeiten auszuwerten, so dass an dieser Stelle keine Aussage dazu getroffen werden kann, inwiefern diese Vorgaben tatsächlich eingehalten werden können.

Die SPFH wird auch in Kombination mit anderen Hilfen angeboten bzw. mit den flexiblen Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII. Des Weiteren auch zur Vorbereitung der Familie bei einer Rückkehr aus den stationären Hilfen.

→ Empfehlung

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Aufwendungen der Hilfen nach §§ 30 und 31 SGB VIII getrennt verbuchen. Durch die Trennung können die Aufwendungen in Bezug zu den Fallzahlen gesetzt und somit die Entwicklung innerhalb der einzelnen Hilfearten besser analysiert werden.

Die Entwicklung der Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Die Unterbringung im Rahmen der Vollzeitpflege erfolgt bei der Alten Hansestadt Lemgo in der Regel durch Pflegefamilien im Stadtgebiet, die in ausreichender Zahl vorhanden sind.

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

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 iVm § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.000	10.699	14.582	17.703	20.223	25.937	26

Die **Alte Hansestadt Lemgo** zählt im Jahr 2018 bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Aufwendungen je Hilfefall.

Die Alte Hansestadt Lemgo hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD), welcher neben der Information und Beratung von interessierten Paaren auch für die Eignungsfeststellung und Pflegeerlaubnis nach § 44 SGB VIII verantwortlich ist. Die Arbeit des PKD ist Bestandteil des Handbuchs zur Qualitätssicherung Abteilung 4.512 Hilfen für Familien. Hier ist bspw. der Kernprozess der Gewinnung von Pflegepersonen inklusive Pflegeerlaubnis verbindlich geregelt. Neben der Prüfung von verschiedenen Unterlagen, bspw. Fragebögen, medizinischen Stellungnahmen, erweiterten Führungszeugnissen, etc. und den rechtlichen Voraussetzungen erfolgt auch eine Prüfung der häuslichen und familiären Situation. Bei einem positiven Gesamteindruck werden die Bewerber in eine Qualifizierungsmaßnahme vermittelt, an deren Abschlussgespräch der PKD teilnimmt und im Anschluss ggfs. die Aufnahme in die Kartei „Pflegepersonen“ vornimmt. Auch die Begleitung der Anbahnung zwischen Kind/Jugendlichem und den Pflegepersonen sowie die Begleitung der Vollzeitpflege fallen in den Aufgabenbereich des Pflegekinderdienstes und sind im QM-Handbuch verbindlich geregelt (Kernprozess § 33 – Vermittlung in Vollzeitpflege). Sofern gewünscht, erfolgt auch eine Begleitung der Pflegefamilie im Umgang mit Dritten, wie zum Beispiel Tageseinrichtung, Schule, etc. Es ist festgelegt, dass Hilfeplangespräche alle sechs Monate durchgeführt werden. Lediglich zusätzliche Aufgaben wie die Supervision werden an freie Träger vergeben und nicht selbst durch den PKD erbracht. Gleiches gilt für die Bereitschaftspflege.

Die Fallsteuerung und Arbeit mit der Herkunftsfamilie liegen in der Zuständigkeit des ASD, welcher unter anderem einen Hausbesuch je Hilfeplanphase durchführt. Die Entscheidung über den Hilfefall bzw. die Hilfeart erfolgt in Form der kollegialen Beratung. Ziel ist es immer, eine passende und geeignete Hilfe zu wählen.

Der Anteil an Pflegekindern in professionellen Pflegefamilien liegt bei circa 25 Prozent. Nur in Einzelfällen werden ergänzend zu der Hilfe nach § 33 SGB VIII auch Hilfen nach § 35a und § 31 SGB VIII erbracht.

Insgesamt hängt die Versorgung eines Kindes in Vollzeitpflege gemäß den Angaben des Jugendamtes insbesondere vom Alter des Kindes und der Eignung für ein familienanalogenes Setting ab. Kinder bis zu einem Alter von sechs Jahren können bei der Alten Hansestadt Lemgo zumeist im Rahmen einer Vollzeitpflege untergebracht werden. Darüber hinaus gestaltet sich die Unterbringung aber schwierig, da das Angebot an Pflegefamilien mit Bereitschaft zur Aufnahme älterer Kinder gering ausgeprägt ist. Insgesamt gesehen sind laut Aussage des Jugendamtes aber ausreichend geeignete Pflegefamilien im Stadtgebiet vorhanden, was durch den hohen Anteil Hilfefälle in Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen bestätigt wird.

Die Alte Hansestadt Lemgo konnte im Zeitraum der Prüfung keine zusätzlichen Informationen zu den Verweildauern in der Vollzeitpflege liefern. Daher kann die Stadt die Entwicklung im Bereich der Vollzeitpflege nicht vollumfänglich transparent darstellen.

Die Entwicklung der Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen

von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen i. d. R. sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollten Umfang und Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung der Familie als Bestandteil der Hilfeplanung das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben.

Die **Alte Hansestadt Lemgo** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	51.126	51.026	55.616	61.282	67.727	88.444	26

Die Alte Hansestadt Lemgo gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII.

Die Alte Hansestadt Lemgo prüft vor jeder Heimunterbringung, ob ggfs. ambulante Hilfen bereits wirksam genug sein könnten. Deshalb geht in den meisten Fällen einer Heimunterbringung eine ambulante Hilfe voraus. Im Vorfeld jeder stationären Hilfe findet eine Kollegiale Beratung statt. Sobald eine Heimunterbringung nicht durch ambulante Maßnahmen vermieden werden kann, wird zunächst ortsnah nach einer geeigneten Einrichtung gesucht. In 70 Prozent der Fälle kann eine Unterbringung ortsnah erfolgen. Lediglich bei speziellen Unterbringungen aufgrund von besonderen Bedarfen oder einer Auslastung der Träger vor Ort ist eine überregionale Unterbringung erforderlich. Die Auswahl des Anbieters trifft die zuständige Fachkraft nach Rücksprache mit der Abteilungsleitung.

Sowohl in ortsnahen als auch ortsfernen Einrichtungen findet eine persönliche Begleitung in Form von zwei Hilfeplangesprächen im Jahr sowie zwei Vor-Ort-Besuchen bei dem Kind/Jugendlichen durch den ASD statt. Ein standardisiertes Rückführungs- bzw. Verselbstständigungskonzept gibt es im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo nicht. Aber es wird in jeder Hilfeplanphase eine etwaige Rückführung in die Herkunftsfamilie überprüft. Dies wird mit jedem Hilfeanbieter besprochen und mit allen Beteiligten zu Beginn der Hilfe erste Schritte hin zu einer späteren Rückführung festgelegt. Diese werden im weiteren Hilfeverlauf immer neu beurteilt und bei Bedarf angepasst.

Ab dem 15. Lebensjahr wird im Rahmen der Hilfeplanung erörtert, welche Verselbstständigungskompetenzen die Jugendlichen bereits erlernt haben und worin sie gefördert werden müssen. Die sich hieraus ergebenden Maßnahmen und Ziele sind Bestandteil aller weiteren Hilfeplangespräche. Ggfs. erfolgt eine Unterbringung in einer Wohngruppe oder in von Hilfeträgern angemieteten Appartements. Eigene Wohnungen vermietet die Alte Hansestadt Lemgo zu diesem Zweck nicht. Hilfeplanfortschreibungen werden auch in einem kürzeren Intervall als den festgelegten sechs Monaten durchgeführt, sofern dies zum Beispiel aufgrund von Krisen notwendig ist. Die Kontrolle über die Einhaltung der Ziele, Fristen und Vereinbarungen obliegt dabei jeweils der zuständigen Fachkraft.

Die Entwicklung der Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe sind in den letzten Jahren stetig gestiegen und im Bereich der ambulanten Hilfen hoch. Eine Analyse der Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer erfolgt bislang nicht.

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

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die **Alte Hansestadt Lemgo** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.506	9.180	13.139	16.835	22.775	32.537	26
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.506	7.616	10.787	13.026	16.410	25.184	26
Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	k. A.	9.756	14.529	15.920	19.086	47.014	22
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	k. A.	18,85	49,60	60,73	79,01	89,46	23
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	3,22	1,97	3,37	4,42	6,48	15,01	26

Die Positionierung bei den Aufwendungen nach § 35a SGB VIII gesamt ist darauf zurückzuführen, dass bei der Alten Hansestadt Lemgo keine stationäre Eingliederungshilfe geleistet wird und ambulante Aufwendungen in der Regel kostengünstiger sind. Bei der Kennzahl Ambulante

Aufwendungen § 35a je Hilfefall liegt die Alte Hansestadt Lemgo im interkommunalen Vergleich über dem Median. Insgesamt sind die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII bei der Alten Hansestadt Lemgo in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die Transferaufwendungen gesamt für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII lagen im Jahr 2015 bspw. noch bei rund 220.600 Euro und sind bis zum Jahr 2018 auf rund 413.600 Euro angestiegen. Diese Entwicklung ist gemäß den Angaben des Jugendamtes insbesondere auf den stetigen Anstieg der Aufwendungen und Hilfefälle für Integrationshilfen/Schulbegleitung zurückzuführen. Zwar werden die Aufwendungen hierfür nicht separat verbucht, dennoch geht die Alte Hansestadt Lemgo davon aus, dass rund 90 Prozent der Aufwendungen im Bereich Eingliederungshilfe für Integrationshilfen/Schulbegleitung aufgewendet werden.

Die Alte Hansestadt Lemgo arbeitet bereits mit Poolösungen, sofern dies möglich ist. Es wird somit stets ermittelt, ob es bereits Schulbegleitungen in den jeweiligen Klassen gibt. Je nach Sachverhalt wird eine gemeinsame Trägerschaft mit einem anderen Jugendamt umgesetzt.

Im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo ist ein Spezialdienst mit zwei spezialisierten Fachkräften für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Der Fachdienst ist gleichzeitig auch für die Hilfeplanfälle nach § 41 SGB VIII zuständig. Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens mit Zuständigkeiten, Fristen und Abläufen ist für den Spezialdienst ebenfalls im QM-Handbuch des ASD verbindlich festgelegt. Zusätzlich wird die Arbeitshilfe für Jugendämter – „§ 35a SGB VIII Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung“ der Landschaftsverbände - herangezogen.

Jedes Hilfeplanverfahren im Bereich der Eingliederungshilfe beginnt zunächst mit einer intensiven Zuständigkeitsprüfung, welcher aufgrund der Bearbeitungsfristen eine besondere Bedeutung zukommt. Entscheidende Kriterien sind das Alter des Kindes, die Art der Behinderung, der Wohnort und die beantragte Leistung. Erfolgt keine rechtzeitige Weiterleitung, muss das Jugendamt auch bei Nichtzuständigkeit das Hilfeplanverfahren durchführen und zunächst etwaige Kosten tragen. Ggfs. müssen andere Träger am Hilfeplan-/Teilhabeplanverfahren beteiligt werden. In der Arbeitshilfe wird das Verfahren der Zuständigkeitsklärung detailliert abgebildet und z. B. in Form eines Flussdiagramms dargestellt.

Das Vorliegen einer Abweichung der seelischen Gesundheit wird anhand einer Stellungnahme von einem Arzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, einem Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder einem Arzt oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, durch den Spezialdienst geprüft. Das Vorliegen einer geistigen und/oder körperlichen Beeinträchtigung muss ausgeschlossen sein, weil sich hieraus die Zuständigkeit anderer Träger der Eingliederungshilfe ergeben würde. Sind eine Abweichung der seelischen Gesundheit und der Ausschluss von körperlichen/geistigen Beeinträchtigungen festgestellt, wird nachfolgend das Vorliegen einer aus der seelischen Beeinträchtigung resultierenden Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Neben der subjektiven Sicht der Beteiligten werden auch weitere Informationen herangezogen, um zu ermitteln in welchem/welchen Lebensbereich/en eine Beeinträchtigung der Teilhabe gegeben ist. Hierzu zählen die psychologische Stellungnahme, Gespräche mit dem engeren Umfeld und beteiligten Institutionen, Hausbesuche, etc. Die Prüfung bezieht sich gem. den gesetzlichen Vorgaben auf alle Lebensbereiche, auch wenn sich die beantragte Leistung konkret auf einen bestimmten Lebensbereich bezieht. Ein kausaler Zusammenhang zwi-

schen einer festgestellten Teilhabebeeinträchtigung und der Abweichung der seelischen Gesundheit muss gegeben sein, sodass weitere Ursachen, wie z. B. Erziehungsdefizite der Eltern, im Rahmen der Prüfung auszuschließen sind. Liegen alle Voraussetzungen vor, erfolgt eine abschließende Einschätzung und die Entscheidung über den Leistungsanspruch durch ein Fachteam.

Bei der Prüfung des Bedarfs der Betreuung durch einen Integrationshelfer wird die Schule in das Hilfeplanverfahren mit einbezogen und bereits bei Antragstellung auf Basis eines Musterfragebogens eine Stellungnahme angefordert. Zusätzlich werden eine Hospitation im Unterricht und Gespräche mit dem Lehrpersonal durchgeführt. Seitens des Schulamtes muss bestätigt werden, dass die Inklusionsmaßnahmen der Schule nicht ausreichend sind, um der Teilhabebeeinträchtigung zu begegnen, damit die Gewährung von Eingliederungshilfe in Form einer Schulbegleitung/eines Integrationshelfers in Betracht kommt. Auch bei den halbjährlichen Fortschreibungen des Hilfeplanverfahrens wird die Schule, zumeist in Person des Klassenlehrers oder der Klassenlehrerin, beteiligt.

→ **Empfehlung**

Die Aufwendungen und Fallzahlen für Integrationshelfer sollten aufgrund des durch das Jugendamt geschätzten Umfangs separat erfasst und ausgewertet werden. Darüber hinaus sollten Ursachen für die hohen ambulanten Aufwendungen identifiziert und daraus Gegenmaßnahmen abgeleitet werden.

Die Entwicklung der Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

Die **Alte Hansestadt Lemgo** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.183	18.427	27.251	30.278	32.642	49.428	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	14,46	5,30	7,58	10,89	12,75	18,28	26
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.305	2.430	6.611	8.958	13.996	23.787	25

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	37.858	29.923	35.582	41.617	46.110	60.035	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	8.725	4.929	10.979	15.798	21.318	38.806	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	60.306	29.193	41.492	48.716	54.012	70.609	25
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	17,89	10,01	17,08	20,28	26,21	41,78	26

Hinsichtlich der Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro gehört die Alte Hansestadt Lemgo zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige. Heruntergebrochen auf ambulante und stationäre Aufwendungen je Hilfefall sind diese im interkommunalen Vergleich ebenfalls niedrig. Allerdings liegen die Aufwendungen der Alten Hansestadt Lemgo im Bereich der Heimerziehung deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Insgesamt machen die Hilfefälle nach § 41 SGB VIII bei der Alten Hansestadt Lemgo einen großen Anteil an den gesamten Hilfefällen aus, was sich auch im interkommunalen Vergleich widerspiegelt. Bei der Kennzahl Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent gehört die Alte Hansestadt Lemgo zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Hilfefällen nach § 41 SGB VIII. Einwohnerbezogen ist die Anzahl der Hilfefälle hingegen unauffällig, bei der Kennzahl Falldichte § 41 SGB VIII in Promille positioniert sich die Alte Hansestadt Lemgo unterhalb des Median aller Vergleichskommunen.

Ziel der Hilfe für junge Volljährige ist es, diese in ihrer Persönlichkeitsentwicklung altersentsprechend zu entwickeln. Sie sollten bei Beendigung der Hilfe über Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die für eine eigenverantwortliche Lebensführung notwendig sind. Wie bereits ausgeführt gibt es für die Bearbeitung der Fälle nach § 41 SGB VIII einen Spezialdienst, welcher zeitgleich auch für die Hilfefälle im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zuständig ist. Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens für die Hilfe nach § 41 SGB VIII ist mit Zuständigkeiten, Fristen und Abläufen ebenfalls im QM-Handbuch des ASD verbindlich festgelegt. Eine Gewährung erfolgt nach Antragstellung, Bedarfsermittlung und Zielformulierung, wenn die Mitwirkung des Jungen Volljährigen gegeben ist und die Zielerreichung realistisch erscheint. Eine Weitergewährung erfolgt in der Regel bis längstens zur Vollendung des 21. Lebensjahres, sofern eine entsprechende Mitwirkung des Jungen Volljährigen durchgängig gegeben ist und die Zielerreichung weiterhin realisierbar erscheint.

Das Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo kann zum Zeitpunkt der Prüfung keine Angaben zu den Verweildauern machen, die Dauer der Hilfeförderung schwankt nach Schätzungen aber zwischen wenigen Monaten bis hin zu drei Jahren.

Bei der Anbieterauswahl kommen sowohl ortsnahe als auch überregionale Träger in Betracht, wenn diese den festgestellten Bedarf am besten decken können.

Um eine frühzeitige Verselbstständigung zu erreichen, wird vom Jugendamt eine gute Fallsteuerung als erforderlich angesehen, die bereits vor dem Erreichen der Volljährigkeit ansetzt. Es werden deshalb bei einer vorherigen Gewährung von Hilfen zur Erziehung bereits ab dem 15. Lebensjahr entsprechende Zielsetzungen bei der Hilfeplanung festgelegt, die dann im Rahmen der Hilfe nach § 41 SGB VIII fortgeführt werden. Dabei wird eine gute Zusammenarbeit mit allen zur Verfügung stehenden Institutionen als essentielle Ausgangsbasis für eine erfolgreiche Verselbstständigung angesehen. Oft werden begleitende Hilfen, z. B. Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII, gewährt, um bspw. die erfolgreiche Teilnahme an einer Berufsausbildung zu unterstützen.

In der Regel werden die Hilfen nach § 41 SGB VIII bei der Alten Hansestadt Lemgo planmäßig beendet. In den letzten zwei Jahren gab es demnach lediglich zwei ungeplante Beendigungen. In einem Fall wurde die Hilfe aufgrund der fehlenden Mitwirkung des jungen Volljährigen nicht begonnen und in einem anderen Fall wurde die Hilfe auf Wunsch des jungen Volljährigen vorzeitig beendet.

Die Entwicklung der Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2018

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	21.949	20.636	30.296	43.445	53.768	98.984	26
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,47	3,40	5,84	6,57	8,57	16,31	26

Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat im Jahr 2018 geringere Aufwendungen für UMA als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Fallzahlen sind dafür höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Es wurden somit viele UMA durch das Jugendamt betreut, die Unterbringung konnte aber kostengünstig gestaltet werden.

Die Entwicklung der Fallzahlen im Bereich UMA ist mittlerweile in der Alten Hansestadt Lemgo stark rückläufig. Zurzeit werden UMA nur noch im Rahmen der Hilfe nach § 41 SGB VIII betreut, sodass sich die Fallzahl für diesen Personenkreis aller Voraussicht nach zeitnah auf null reduzieren wird.

Für die Betreuung der UMA wurden im QM-Handbuch für den ASD besondere Standards festgelegt. Insbesondere die sprachliche Barriere ist eine Herausforderung bei der Betreuung und erschwert den Aufbau einer guten Arbeitsbeziehung. Alle Gespräche werden mit einem Übersetzer geführt, der über ein kommunales Integrationszentrum angefordert werden muss. Das hat eine schwierige und zeitintensive Kommunikation zur Folge. Auch die Fallbearbeitung gestaltet sich aufgrund der oftmals fehlenden Dokumente zur Identität sowie falschen Angaben zu dieser kompliziert. Die finanziellen Aufwendungen für die Betreuung von UMA sind aufgrund dieser Umstände gerade in der Anfangsphase sehr hoch. Die Alte Hansestadt Lemgo konnte dieser Herausforderung durch frei gewordenen Personal gut begegnen.

Zu Beginn des vermehrten Zuzugs standen nicht ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten sowie ambulante Angebote zur Verfügung, das Hilfsangebot hat sich dann aber gut entwickelt. Zwischenzeitig haben die meisten Anbieter aufgrund der sinkenden Nachfrage die Angebote für UMA aufgelöst.

Die Entwicklung der Aufwendungen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Bei der Alten Hansestadt Lemgo gibt es für die gesamte Verwaltung ein Werte- und Zielsystem mit sechs strategischen Stadtzielen, die bei allen Entscheidungen/Maßnahmen/etc. zu berücksichtigen sind. Aus diesen Zielvorgaben werden auch konkrete Ziele für das Jugendamt abgeleitet und als Teilziele im Haushaltsplan fixiert. Das Teilziel der Implementierung einer neuen Fachsoftware ist im Jahr 2020 noch nicht umgesetzt.	99	E1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die geplante Implementierung einer neuen Jugendamt-Fachsoftware wie geplant weiter forcieren, weil mit dem Softwareumstieg auch ein Zuwachs an Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten verbunden ist.	101
F2	Die Alte Hansestadt Lemgo hat in ihrem Haushalt Grund- und Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung festgelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen installiert. Konkrete Zielwerte innerhalb der einzelnen Hilfearten sind nicht festgelegt.	101	E2	Die Schnittstelle zwischen Jugendamts- und Finanzsoftware sollte bei Einführung der neuen Software wie geplant eingerichtet werden. Außerdem sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert werden. Hierfür können bspw. auch die Kennzahlen dieses Berichts fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden, damit aus den gewonnenen Erkenntnissen konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen und Fallzahlen entwickelt werden können. Des Weiteren könnten die Kennzahlen im Haushalt um Zielwerte erweitert werden und innerhalb der Controllingberichte eine Darstellung im Jahresverlauf erfolgen.	102
F3	Das Fachcontrolling im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo überprüft in Form von Stichproben die Einhaltung der im Qualitätshandbuch verbindlich festgelegten Standards. Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen und Anbieter erfolgt einzelfallbezogen und wird bislang nicht fallübergreifend ausgewertet.	102	E3	Das Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo sollte fallübergreifende Auswertungen von Daten des Fachcontrollings, zum Beispiel bezogen auf die Leistungsanbieter, etablieren. Über die Auswertung von Laufzeiten, Anzahl von Fachleistungsstunden, usw. können Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Hilfen mit Bezug auf die einzelnen Anbieter gewonnen werden. Es sollte ein regelmäßiges Berichtswesen für das Fachcontrolling installiert werden.	103

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F4	Die Verfahrensstandards des Jugendamtes der Alten Hansestadt Lemgo bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Eine vollständige Umsetzung in der Fachsoftware ist noch nicht erfolgt.	103	E4	Die Darstellung der Abläufe aus dem Qualitätshandbuch in der neuen Jugendamts-Software sollte wie geplant in Zusammenarbeit mit dem Software-Anbieter implementiert werden.	106
F5	Die Alte Hansestadt Lemgo hat die Prozesse Hilfeplangespräch, Hilfeplan-Fortschreibung sowie Hilfebeendigung im QM-Handbuch übersichtlich und verbindlich festgehalten. Ein Rückführungs- und Verselbstständigungskonzept gibt es bislang nicht.	106	E5	Maßnahmen zur Rückführung und Verselbstständigung sollten als schriftliche Standards in das QM-Handbuch aufgenommen werden.	108
F6	Die Alte Hansestadt Lemgo steuert die Hilfen zur Erziehung anhand von vorgegebenen Verfahrensstandards. Wirtschaftlichkeitsaspekte sind zurzeit noch kein Bestandteil des QM-Handbuchs. Auch die Einbindung der WJH ist zurzeit noch nicht als verbindlicher Prozess vereinheitlicht und verschriftlicht worden.	108	E6.1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Schnittstellenprozesse zwischen ASD und WJH überprüfen und eine frühe und intensive Einbindung der WJH anstreben. Die Abläufe sollten verbindlich festgelegt und durch die Umsetzung die aktuellen Problemlagen aufgehoben werden.	110
			E6.2	Die geplante Auswertung von Falllaufzeiten sollte umgesetzt werden und auch trägerbezogen erfolgen, um zusätzliche Erkenntnisse über den qualitativen Erfolg von Maßnahmen gewinnen zu können. Auch die Anzahl der Fachleistungsstunden je Fall und Träger sollte in die Auswertung miteinbezogen werden.	110
Personaleinsatz					
F7	Die Personalbemessung im Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo wurde im Jahr 2018 im Rahmen einer externen Beratung durch das INSO geprüft und im Ergebnis bestätigt.	113	E7	Das Jugendamt der Alten Hansestadt Lemgo sollte nach der Softwareumstellung auf Basis der im QM-Handbuch festgesetzten Zeitwerte der einzelnen Prozesse eine aktualisierte Personalbemessung durchführen und ggfs. Anpassungen vornehmen.	114
Leistungsgewährung					
F8	Die Alte Hansestadt Lemgo verzeichnet im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Allerdings werden unter den Aufwendungen nach § 31 SGB VIII auch die Aufwendungen nach § 30 SGB VIII subsumiert.	123	E8	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Aufwendungen der Hilfen nach §§ 30 und 31 SGB VIII getrennt verbuchen. Durch die Trennung können die Aufwendungen in Bezug zu den Fallzahlen gesetzt und somit die Entwicklung innerhalb der einzelnen Hilfearten besser analysiert werden.	124

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe sind in den letzten Jahren stetig gestiegen und im Bereich der ambulanten Hilfen hoch. Eine Analyse der Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer erfolgt bislang nicht.	127	E9	Die Aufwendungen und Fallzahlen für Integrationshelfer sollten aufgrund des durch das Jugendamt geschätzten Umfangs separat erfasst und ausgewertet werden. Darüber hinaus sollten Ursachen für die hohen ambulanten Aufwendungen identifiziert und daraus Gegenmaßnahmen abgeleitet werden.	129

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	40.709	41.276	41.087	40.871
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	6.855	6.929	6.880	6.790
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	8.322	8.482	8.413	8.276

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.458.452	3.216.116	3.766.156	3.544.247
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	416	379	448	428
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	947.307	691.240	783.885	851.844
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.511.145	2.524.876	2.982.271	2.692.402

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	315	160	4.887	14.241
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	337.759	361.461	358.499	297.915
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	60	0	0	65.746
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.262.838	1.193.479	1.205.405	832.990
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	1.248.307	923.487	1.201.092	1.265.361
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	0	16.047	34.491	10.280
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	220.569	282.753	420.155	428.707
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	388.384	427.353	541.627	627.872
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	5.971	254.049	553.297	462.679

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Alten Hansestadt Lemgo 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 Alte Hansestadt Lemgo bearbeitet die eingehenden Bauanträge in Papierform. Die Bearbeitung der Anträge wird zum Teil durch eine Fachsoftware unterstützt, die allerdings noch nicht die aktuell üblichen digitalen Funktionen erfüllt. Die gpaNRW begrüßt daher die Absicht der Stadt, mithilfe eines neuen Programmes die digitale Bearbeitung einzuführen. Es soll zukünftig auch die Annahme von digitalen Anträgen möglich sein. Damit wird auch die Voraussetzung geschaffen, sämtliche Beteiligungsverfahren sternförmig durchzuführen und den Rücklauf überwiegend medienbruchfrei zu erfassen.

Der betrachtete Bearbeitungsprozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens wird effektiv ausgeführt. Er ist geprägt durch eine eigenverantwortliche Handlungsweise. In regelmäßigen Dienstbesprechungen werden die Fälle mit besonderen Anforderungen gemeinsam besprochen. Klare, schriftlich geregelte Arbeitsabläufe und Entscheidungskompetenzen können noch größere Handlungssicherheit für die Mitarbeiter schaffen.

Der gut organisierte Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens spiegelt sich auch in den sehr kurzen Gesamtlaufzeiten wider. So gehört die Alte Hansestadt Lemgo zu den 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den kürzesten Laufzeiten für die Bauanträge. Sie hat nach eigener Aussage noch nie die Verlängerungsmöglichkeit der BauO NRW in Anspruch genommen. Die gut strukturierte Organisation der Bauaufsicht Lemgo erfüllt die Voraussetzungen für ein rechtssicheres Handeln.

Die Alte Hansestadt hat sich zum Ziel gesetzt, 75 Prozent aller Bauanträge innerhalb einer Frist von 30 Arbeitstagen zu bescheiden. Diese interne Zielvorgabe wird durch regelmäßige Berichte überprüft und im betrachteten Zeitraum auch durchgängig eingehalten.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo bearbeiten je Stelle eine vergleichsweise hohe Anzahl an Bauanträgen in kurzer Zeit. Die geplante Einführung der digitalen Bearbeitung der Bauanträge wird die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern insbesondere dabei unterstützen, die hohen Fallzahlen auch weiterhin fristgerecht zu bearbeiten.

Durch eine weitere Entwicklung von Zielwerten und deren Überprüfung mittels Kennzahlen wird die Steuerung des Bereichs unterstützt.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo bearbeitet einen hohen Anteil an normalen Genehmigungsverfahren. Sie holt externe Stellungnahmen mit der Papierakte sternförmig ein. Interne Beteiligungen erfolgen nacheinander.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	56	31	55	67	78	113	40
Fälle je qkm	2	1	2	3	5	15	40
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	20,35	2,44	7,13	10,48	13,26	40,94	26
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	74,34	53,54	80,66	83,26	88,14	93,69	26
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	5,31	0,00	3,55	5,69	9,42	25,61	40

Das Fallaufkommen in der Bauaufsicht der **Alten Hansestadt Lemgo** ist je 10.000 Einwohner leicht oberhalb des 1. Viertelwertes und damit unterdurchschnittlich. Trotz einer höheren Kennzahl (67) im Jahr 2018 lag die Alte Hansestadt Lemgo seinerzeit im interkommunalen Vergleich ebenfalls nahe des 1. Viertelwertes.

Die Alte Hansestadt Lemgo gehört mit einer Gesamtfläche von 101 qkm zu den 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der größten Gebietsfläche. Zudem sind im Stadtgebiet große Wasserschutzgebiete vorhanden. Dazu kommen großflächige Landschaftsschutz- oder Naturschutzgebiete, in denen bauliche Nutzungen, wenn überhaupt, nur eingeschränkt möglich sind. Hieraus resultiert eine vergleichsweise geringe, ebenfalls beim 1. Viertelwert angesiedelte, Fallzahl je qkm.

Entsprechend des allgemeinen Trends machen die einfachen Genehmigungsverfahren das Gros der zu bearbeitenden Genehmigungsverfahren in den Bauaufsichtsbehörden aus. Das gilt auch für die Alte Hansestadt Lemgo. Der Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren ist im interkommunalen Vergleich in der Alten Hansestadt Lemgo hoch. Lemgo liegt mit seiner Kennzahl im oberen Bereich der bisher ermittelten Werte. Korrespondierend dazu ist der Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren in der Alten Hansestadt im interkommunalen Vergleich gering und liegt im unteren Viertel der bisher ermittelten Werte. Die für das Jahr 2018 erhobenen Werte spiegeln ähnliche Tendenzen wider.

Mit dem Anteil der Anzeigen im Genehmigungsverfahren gehört die Alten Hansestadt Lemgo zu der Hälfte der bisweilen ausgewerteten Kommunen mit dem geringeren Fallaufkommen. Es wurden insgesamt zwölf Anträge eingereicht. Im Vorjahr lag die Zahl noch bei 19 und war damit im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Freistellungsverfahren können eingereicht werden, wenn es sich um Vorhaben nach § 63 Abs. 1 BauO NRW handelt, die den Vorgaben des Bebauungsplanes entsprechen. Aktuell stehen nur einzelne Wohnbaugrundstücke im Gebiet der Alten Hansestadt Lemgo zum Verkauf. Lemgo ist nach eigenen Angabe zurzeit dabei, neue Wohnbaugebiete zu entwickeln. Entsprechende Flächen werden voraussichtlich ab 2021 zur Verfügung stehen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	1	1	2	3	6	24
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0	1	1	1	4	24
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	k.A.	1	2	3	4	7	28

In der **Alten Hansestadt Lemgo** wird die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen nicht festgehalten. Es liegen daher keine konkreten Daten vor, die eine auf die örtlichen Verhältnisse heruntergebrochene/abgestimmte Analyse zulässt.

Gute Informationsgrundlagen, wie beispielsweise Daten über die gesicherte Erschließungssituation eines Baugrundstückes, sind unabdingbar. So vermeidet eine Kommune unnötige Beteiligungen. Auch frühzeitige, auf das notwendige Maß reduzierte, Beteiligungsverfahren von externen und internen Stellen tragen zur Beschleunigung der Verfahren bei.

→ Empfehlung

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Anzahl und Notwendigkeit von internen und externen Beteiligungen im Baugenehmigungsverfahren überprüfen. Sie sollte die Beteiligungen sternförmig vornehmen, um die Bearbeitungsdauer möglichst gering zu halten.

Die Anzahl von einzuholenden Stellungnahmen ist im großen Maße von den individuellen Strukturen in der Kommune abhängig. So können Besonderheiten, wie beispielsweise Denkmäler, Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Trinkwassergewinnungsanlagen mit Wasserschutzgebieten, Autobahnen und Bahntrassen etc. zu größeren Beteiligungsnotwendigkeiten führen.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo ist gut organisiert. Sie übernimmt ihre gesetzlichen Verpflichtungen und arbeitet rechtssicher. Die betrachteten Bereiche liefern nur wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen.

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 **Alte Hansestadt Lemgo** hält die gesetzlichen Fristen nach §§ 71 und 64 Landesbauordnung NRW (BauO NRW) in fast allen Fällen durchgängig ein. Nach Aussage der Bauaufsicht wird dieses unter anderen auch durch einen „kurzen Draht“ zum Antragsteller erreicht. Fehlende Unterlagen oder zusätzliche Antragsaufbereitungen werden so auf kurzem Weg angefordert. Die gesetzlich zulässige Fristverlängerung nach § 64 Abs. 2 BauO NRW musste nach Aussage der Alten Hansestadt Lemgo noch nie in Anspruch genommen werden. Nach den gesetzlichen Regelungen ist dieses möglich, wenn die Bearbeitung des Antrages aus wichtigen Gründen in kürzerer Zeit nicht möglich ist. Dazu gehören erforderliche Befreiungen, Abweichungen oder auch die notwendige Beteiligung anderer Behörden.

Vielfach finden schon im frühen Stadium des Genehmigungsverfahrens Beratungsgespräche mit den Antragstellern statt, in denen der Umfang und Anzahl der einzureichenden Unterlagen festgelegt wird. Erforderliche externe Beteiligungen können so auch parallel stattfinden. Intern erfolgt die Beteiligung nacheinander. Nach Aussage der Bauaufsicht kommt es aber dennoch nicht zu Verzögerungen. Die beteiligten Fachstellen der Alten Hansestadt Lemgo sind nach Aussage der Bauaufsicht räumlich dicht zusammen. Durch Laufzettel wird ein konkreter Beteiligungsablauf von der Bauaufsicht vorgegeben.

Bei Abweichungen ist es in der Alten Hansestadt Lemgo gelebte Praxis der Entwurfsverfasser, erforderliche Zustimmungen von Angrenzern schon im Zuge der Antragstellung durch Unterzeichnung des Lageplanes und der Bauzeichnungen vorzulegen. Daher ist eine Beteiligung durch die Bauaufsicht nach eigener Aussage nur sehr selten notwendig.

Seitens der Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo wird die Geltungsdauer von Genehmigungen nachgehalten. In der Regel wird einmal jährlich kontrolliert, ob Baugenehmigungen schon erloschen sind. In Lemgo werden zu diesem Zweck unter anderem aktuelle Luftbilder zu Hilfe genommen um festzustellen, ob mit dem Bauvorhaben begonnen wurde. So wird der erforderliche Personalaufwand möglichst geringgehalten. Die Antragsteller, deren Genehmigungen erloschen sind, werden von der Bauaufsicht schriftlich informiert.

Kriterien für die Ausübung von Ermessenentscheidungen liegen in der Alten Hansestadt Lemgo nicht vor. In den wöchentlich stattfindenden Teamsitzungen werden schwierige Sachverhalte gemeinsam besprochen und an Hand von Vergleichsfällen erörtert. So soll eine möglichst einheitliche Vorgehensweise sichergestellt werden. Diese Verfahrenspraxis trägt zudem zur Korruptionsprävention bei, indem insbesondere das Vier-Augen-Prinzip beachtet wird. Zudem wird ein regelmäßiger Informationsaustausch sichergestellt. Einzelentscheidungen könnten aber auch in schriftlicher Form festgehalten werden, um bei zukünftigen, vergleichbaren Fällen Grundlagen für die weitere Bearbeitung zu schaffen. Sie können an zentraler Stelle vorgehalten werden. So können die Mitarbeiter im Bedarfsfall darauf zurückgreifen. Nach eigenen Angaben

möchte die Alte Hansestadt Lemgo in absehbarer Zeit eine neue Fachsoftware einführen. In diese könnten die bisher getroffenen Ermessenentscheidungen hinterlegt werden. Notwendige Arbeitsschritte und wesentliche Entscheidungskriterien könnten in diesem Programm vorgegeben werden.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die von ihr getroffenen Ermessenentscheidungen in schriftlicher Form fest- und an zentraler Stelle für die Bauaufsicht vorhalten. Im Rahmen der Einführung der neuen Fachsoftware sollten die Kriterien für Ermessenentscheidungen sowie Arbeitsabläufe eingepflegt werden.

Die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung legt die Gebühren für zahlreiche Tätigkeiten der Bauaufsicht bereits verbindlich fest. Für die Leistungen, für die ein Gebührenrahmen gesteckt ist, legt Lemgo die Höhe nach dem entstandenen Aufwand individuell fest. Damit wird der Gebührenrahmen bei der Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo weitgehend ausgeschöpft. In Lemgo wird im Rahmen der Produktdarstellung im Haushaltsplan der Zuschussbedarf der Bauaufsicht je Einwohner dargestellt. In den Jahren 2012 bis 2017 bewegt sich der Zuschussbedarf zwischen 4,13 Euro und 9,75 Euro. Im Jahr 2015 sind durch große Bauvorhaben besonders hohe Gebühren eingenommen worden. So reduzierte sich der Zuschussbedarf in dem Jahr auf 1,04 Euro. Planmäßig wurde ein weiterer Anstieg in den Jahren 2018 von 12,28 Euro auf 12,73 Euro je Einwohner im Jahr 2019 erwartet. Tatsächlich liegt der Wert für 2018 bei 8,86 Euro. Der erhöhte Zuschussbedarf für die Jahre 2018 und 2019 wird durch die Kosten der beginnenden Digitalisierung der Altakten ausgelöst. Ab 2020 wird mit einem Rückgang des Zuschussbedarfs gerechnet.

Zudem wird von der Bauaufsicht Lemgo monatlich ein Bericht erstellt, der dem Ausschuss für Wirtschaft und Stadtentwicklung vorgelegt wird. Darin werden die genehmigten Bauvorhaben mit Rohbaukosten von mehr als 12.000 Euro aufgelistet. Ferner wird die Anzahl der Baugenehmigungen von kleineren Vorhaben, Ablehnungen, Bauvoranfragen und Tätigkeiten im Bereich Bodenverkehr dargestellt. Die Alte Hansestadt Lemgo verschafft sich einen laufenden Überblick über das Gebührenaufkommen, indem sie die Gebühren des Vorjahresmonats mit dem aktuellen Monat vergleicht. Auch stellt die Bauaufsicht unterjährig den Kostendeckungsgrad der Bauaufsicht dar und zeigt dessen Veränderung zum Vorjahr auf.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Der Alten Hansestadt Lemgo gelingt es, den Anteil zurückgenommener Bauanträge gering zu halten.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,66	17,54	35
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	3,74	0,00	2,31	4,70	7,23	20,00	37

Die geringe Zahl der zurückgenommenen Bauanträge in der **Alten Hansestadt Lemgo** ist ein Beleg dafür, dass die Informationswege gut geeignet sind, die Bauwilligen und die Entwurfsverfasser mit ausreichenden Informationen zu versorgen. Es werden seitens des Planungsamtes Informationsveranstaltungen durchgeführt. Die Sachbearbeiter der Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo stehen den Bauwilligen für Bauberatungen durchgehend während der Dienststunden zur Verfügung. Die Anzahl von unnötigen bzw. unvollständigen Antragstellungen wird auf einem geringen Niveau gehalten. Es wurden in dem betrachteten Zeitraum keine Bauanträge zurückgewiesen.

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 daher auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Auf der Homepage der Alten Hansestadt sind die Ansprechpartner für Bauantragsverfahren schnell auffindbar. Die unterschiedlichen Verfahren werden in überschaubarer Form erläutert. Zudem gibt es dort gezielte Infos zu Kosten, erforderlichen Unterlagen, Rechtsgrundlagen und den notwendigen Formularen, die direkt in Form eines Fragebogens ausgefüllt werden können.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Bearbeitung der Bauanträge ausnahmslos in Papierform erschwert einen optimalen Ablauf der Genehmigungsverfahren. Die beabsichtigte Einführung der digitalen Bearbeitung wird einen wesentlichen Beitrag zu einem weiter optimierten Ablauf leisten. Klare Entscheidungs- und Arbeitsanleitungen bieten zusätzliche Sicherheit für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und fördern die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Anträge.

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

In der **Alten Hansestadt Lemgo** erfolgt die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren ausschließlich in Papierform. Genehmigungsfreistellungsverfahren werden in Lemgo in der Bauplanung bearbeitet. Zur Bearbeitung der Anzeigen in der Genehmigungsfreistellung stehen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Checklisten zur Verfügung. Ein sicherer und einheitlicher Verfahrensablauf wird so ermöglicht. Im Bereich der Bauaufsicht sind derartige Checklisten nicht vorhanden. Stattdessen sollen hier durch wöchentliche Teamgespräche einheitliche Vorgehensweisen und Prüfverfahren sichergestellt werden. Hierüber werden alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Entscheidungsprozess beteiligt. Die Verantwortungsbereiche sind in der Alten Hansestadt Lemgo durch den Dienstverteilungsplan geregelt.

Mit Checklisten und Arbeitshilfen wird den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine zusätzliche Sicherheit im Bearbeitungsprozess gegeben. Insbesondere Ermessenentscheidungen können so einheitlich und rechtssicher getroffen werden. Gerade für neue oder temporär ausgeschiedene Kollegen und Kolleginnen sind derartige Grundlagen von besonderer Bedeutung. Eine erforderliche Einarbeitung kann so beschleunigt werden.

Das aktuell eingesetzte Bearbeitungsprogramm lässt eine digitale Annahme von Bauanträgen nicht zu. Die für das Programm erforderlichen Daten werden noch händisch eingepflegt. Die Bearbeitung erfolgt somit nicht medienbruchfrei. Die Alte Hansestadt Lemgo beabsichtigt ein neues Programm einzuführen. Damit soll die vollständige Bearbeitung der Bauanträge digital erfolgen. Diese Absicht wird seitens der gpaNRW ausdrücklich begrüßt, zumal auch die zuvor genannten Checklisten/Arbeitshilfen darin eingepflegt werden können.

→ Empfehlung

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte für den Entscheidungsprozess im Baugenehmigungsverfahren Checklisten/Arbeitshilfen erstellen und in die vorgesehene neue Software einpflegen.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ Feststellung

Die Alte Hansestadt Lemgo führt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv aus. Sie steht dem Antragsteller auch während des Verfahrens beratend zur Verfügung. Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens bietet kaum Optimierungspotenzial.

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.

In der **Alten Hansestadt Lemgo** wird der Bauantrag in Papierform bearbeitet. Diese Vorgehensweise erfordert eine mehrfache manuelle Erfassung der Antrags- und der Bearbeitungsda-

ten während des Prozessablaufes in die Fachsoftware. Die Rückläufe im Zuge der Beteiligungsverfahren müssen zu großen Teilen händisch erfasst werden. Die interne Beteiligung findet nacheinander statt.

→ Empfehlung

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die digitale Bearbeitung der Bauantragsverfahren einführen. Beteiligungen sollten generell digital und sternförmig durchgeführt werden.

Die Sachbearbeitung der Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo nimmt die planungsrechtliche Prüfung vor. Falls Ausnahmen, Befreiungen oder Abweichungen notwendig sind, werden die Unterlagen zunächst der Bauplanung weitergeleitet. Nur wenn von dort eine Zustimmung erteilt wird, erfolgt die weitere Beteiligung der internen und externen Stellen durch die Bauaufsicht.

Die vertiefte bauordnungsrechtliche Prüfung wird erst vorgenommen, sobald im Rahmen der Beteiligungsverfahren positive Rückmeldungen eingegangen sind. So wird unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden. Bei negativen Rückläufen werden die Antragsteller angehört. Vielfache werden von diesem im Verfahren modifizierte Antragsunterlagen eingereicht, die ein erneutes Beteiligungsverfahren erfordern.

Die Abteilungsleitung sichtet alle Anträge zu Beginn des Bearbeitungsprozesses. Eine erneute Beteiligung findet nur dann statt, wenn die Notwendigkeit einer Anhörung des Antragstellers besteht. Ergänzende Informationen erhält die Leitung durch regelmäßige Dienstbesprechungen.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die durchschnittliche Laufzeit von Bauanträgen der Alten Hansestadt Lemgo unterschreitet die gpa-Orientierungsgröße von zwölf Wochen deutlich. Im interkommunalen Vergleich gehört Lemgo sogar zu dem Viertel der Städte mit den kürzesten Gesamtlaufzeiten.

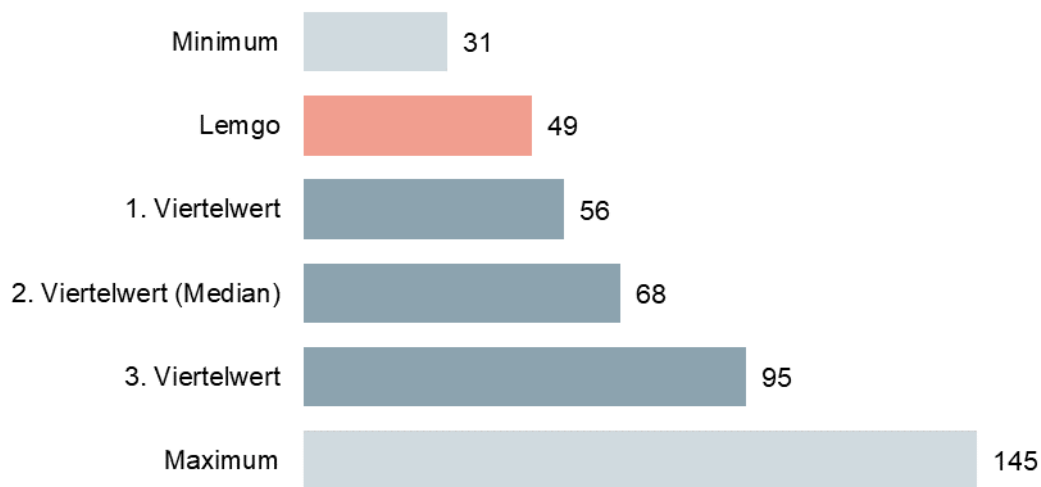
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

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.

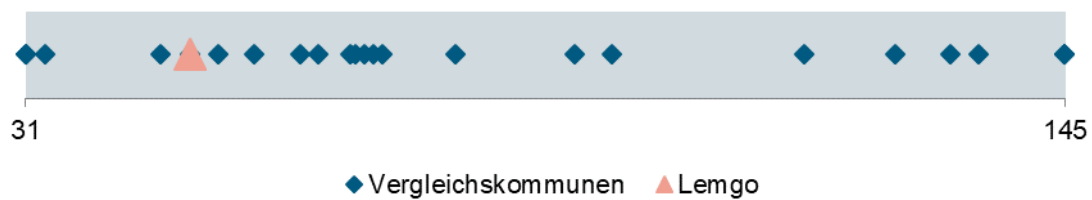
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- *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.*

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

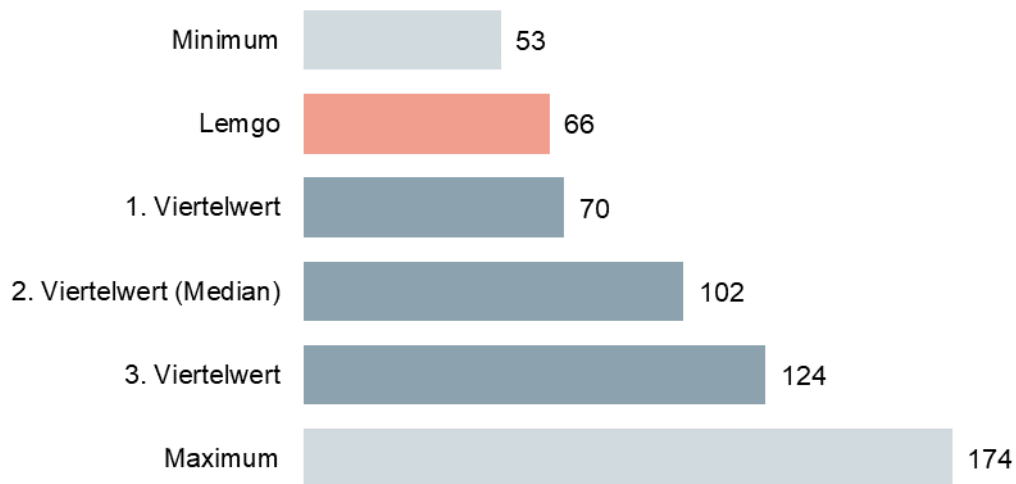


Die **Alte Hansestadt Lemgo** gehört mit durchschnittlich 49 Kalendertagen zu den 25 Prozent der Kommunen mit den kürzesten Gesamtlaufzeiten (Zeitraum vom Antragseingang bis zur Genehmigung). Auch im Jahr 2018 lag Lemgo bei den einfachen Genehmigungsverfahren im Bereich des 1. Viertelwertes.

Die Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren machen den größten Anteil am gesamten jährlichen Antragsaufkommen in Lemgo aus. So wurden im Jahr 2019 insgesamt 214 Bauanträge gestellt, von denen 168 (78,50 Prozent) im einfachen Genehmigungsverfahren abgewickelt wurden.

Beim einfachen Genehmigungsverfahren ist der gesetzlich vorgeschriebene Prüfumfang geringer als im normalen Genehmigungsverfahren. Das einfache Genehmigungsverfahren wird für alle Bauvorhaben durchgeführt, die entsprechend der Regelungen der BauO NRW keine großen Sonderbauten darstellen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Alte Hansestadt Lemgo** weist im interkommunalen Vergleich ebenfalls kurze Gesamtlaufzeiten bei den normalen Genehmigungsverfahren auf. Auch bei dieser Kennzahl gehört sie zu den 25 Prozent der Kommunen mit den kürzesten Gesamtlaufzeiten. Im Jahr 2018 lag sie mit 101 Tagen zwar höher, im interkommunalen Vergleich aber auch hier im unterdurchschnittlichen Bereich.

Ursächlich für diese guten Ergebnisse ist insbesondere der effektive Prozessablauf der Alten Hansestadt Lemgo. Die insgesamt große Eigenverantwortlichkeit der Sachbearbeiter wird hier einen großen Beitrag für die schnellen Verfahren liefern. Ein weiterer Grund wird auch die eigene Zielsetzung sein, 75 Prozent aller Bauanträge innerhalb einer Frist von 30 Tagen zu bearbeiten. Dieses Ziel wird im Produkthaushalt der Alten Hansestadt Lemgo jährlich abgebildet und die Ergebnisse der Vorjahre werden dargestellt. Die Erfüllungsquote lag im Zeitraum von 2015 bis 2018 zwischen 76,41 Prozent und 86,35 Prozent. Diese Zahlen belegen die Einhaltung der eigenen Zielwerte.

Laufzeit (Zeitraum vom vollständigen Antragsingang bis zur Genehmigung) in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



Die Laufzeit für Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren betrug in der Alten Hansestadt Lemgo im Jahr 2019 durchschnittlich 29 Tage. Mit diesem Wert gehört Lemgo zu den 25 Prozent der bisweilen zwölf erfassten mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den kürzesten Laufzeiten. Ähnliche Werte stellen sich auch für das Jahr 2018 dar.

Besonders bemerkenswert ist, dass die Alte Hansestadt Lemgo ihre sehr kurzen Laufzeiten erreicht, obwohl die Bauanträge noch weitestgehend in Papierform bearbeitet werden.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

Der Alten Hansestadt Lemgo dürfte diese Berichtspflicht keine größeren Schwierigkeiten bereiten, denn sie ist schon heute in der Lage, Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten zu ermitteln. Die Mehrzahl der bisher geprüften Kommunen konnten dagegen keine differenzierten Angaben zu den Laufzeiten und den verschiedenen Verfahrensarten machen.

4.3.7 Personaleinsatz

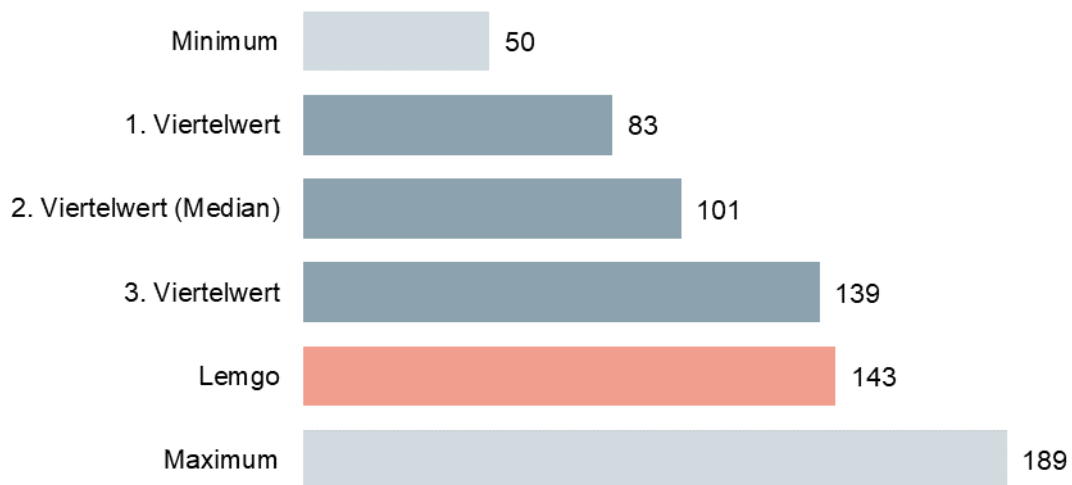
Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

→ Feststellung

Die Alte Hansestadt Lemgo bearbeitet je Stelle überdurchschnittlich viele Fälle. Sie wendet von daher erheblich weniger Zeit je Fall auf, als dreiviertel aller anderen bisher geprüften Kommunen. Diese Werte belegen eine hohe Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht

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.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Alte Hansestadt Lemgo** gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Fallzahl je Vollzeitstelle. Auch im Jahr 2018 war die Anzahl der Fälle je Vollzeit-Stelle vergleichsweise hoch. Wie bereits unter Ziffer 4.3.6 analysiert, wendet sie erheblich weniger Zeit für einen Baugenehmigungsantrag auf, als die meisten anderen Kommunen. Sie bearbeitet somit mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als dreiviertel der Vergleichskommunen.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Lemgo	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	30,37	9,09	23,33	30,92	76,14	450	23
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	16,28	2,73	7,61	12,20	17,59	30,16	39

Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen ist in der **Alten Hansestadt Lemgo** leicht unterdurchschnittlich. Signifikante Veränderungen zwischen den betrachteten Jahren 2018 und 2019 sind nicht feststellbar.

Die Alte Hansestadt Lemgo gehört zu der Hälfte der Kommunen mit einem höheren Overhead-Anteil. Es ist ein Anteil von 35 Prozent einer Vollzeitstelle in die Berechnung der Kennzahl eingeflossen. Die Vorgesetzten übernehmen steuernde Funktionen, beispielsweise die Führungs- und Leitungsfunktion, Grundsatzangelegenheiten, Erarbeiten von Vorgaben zur Antragsbearbeitung, etc..

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Auslastung ihrer Stellen weiter analysieren und dazu die Entwicklung der Fallzahlen beobachten.

Seitens der gpaNRW wird nur ein Teil der typischen Aufgaben der Bauaufsicht betrachtet. Die analysierten Kennzahlen spiegeln eine hohe Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo wider. Bestimmte Zielwerte, wie Lemgo sie beispielsweise bezüglich der Bearbeitungszeit von Bauanträgen (s. Ziffer 4.3.6) definiert, setzen bei der Bearbeitung Schwerpunkte. Verfahren mit Zielwerten stehen gewöhnlich eher im Vordergrund. Daher sollten im Rahmen der Betrachtung der zukünftigen Fallzahlen auch weitere Komponenten wie Überstunden, Urlaubstage und die weiteren Tätigkeitsfelder wie wiederkehrende Prüfungen, Abnahme fliegender Bauten, Kontrollen illegaler Bauten, Nachbarbeschwerden etc. mit einfließen. Ein weiteres Hilfsmittel für eine Personalbedarfsermittlung kann die analytische Stellenbemessung sein.

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

In der Alten Hansestadt Lemgo unterstützt die eingesetzte Software die Bauaufsicht nur zum Teil. Wichtige Funktionen, wie beispielsweise die Annahme von digitalen Anträgen, ist aktuell nicht möglich. Eine medienbruchfreie Bearbeitung erfolgt daher nicht. Es ist zu begrüßen, dass Lemgo beabsichtigt, eine neue Software und damit die digitale Bearbeitung in der Bauaufsicht einzuführen.

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

In der **Alten Hansestadt Lemgo** wird die Bauakte ausschließlich in Papierform bearbeitet. Die zurzeit eingesetzte Fachsoftware enthält nicht die Funktion, digitale Bauanträge anzunehmen. Antragsausfertigungen, beispielsweise für Beteiligungen, werden in der entsprechenden Anzahl vom Antragsteller angefordert. Die eingesetzte Software ist in der Lage, die laufenden Verfahren darzustellen und Fristen zu kontrollieren. Im Vertretungsfall sind Vorgänge nach Aussage der Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo schnell auffindbar. Die Altakten wurden bereits digitalisiert. Die Daten der „Alt-Bauakten“ wurden mit dem vorhandenen Geografischen Informationssystem verknüpft. So ist ein einfaches und schnelles Auffinden dieser Akten möglich. Die Stellungnahmen der beteiligten Behörden im Rahmen von laufenden Genehmigungsverfahren werden teils per E-Mail oder auch per Schreiben abgegeben. Eine direkte elektronische Bearbeitung der Stellungnahmen ist nicht möglich. Eine medienbruchfreie Bearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens erfolgt daher nicht.

Mit der Einführung einer geeigneten Software, die auch in der Lage ist, Bauanträge digital anzunehmen, sind umfangreiche Vorteile verbunden. Dazu gehören unter anderen, dass

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

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die geplante Einführung einer neuen Software für die Bauaufsicht weiter forcieren.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo trägt mit regelmäßigen Berichten zur Transparenz der Bauaufsichtsbehörde bei. Im Produkthaushalt werden auch Aufwandsdeckungen und Zuschussbedarfe abgebildet. Monatlich erfolgen Berichterstattungen gegenüber dem Ausschuss für Wirtschaft und Stadtentwicklung.

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 **Alte Hansestadt Lemgo** berichtet regelmäßig im Ausschuss für Wirtschaft und Stadtentwicklung über die zu bearbeitenden Bauantragsverfahren. In dem Zuge werden die Eingangsdaten und Genehmigungsdaten der größeren Verfahren veröffentlicht. Definiertes Ziel der Bauaufsicht der Alten Hansestadt ist es, mindestens 75 Prozent aller vollständigen Bauanträge innerhalb von 30 Arbeitstagen zu bescheiden. Zusätzlich wird dargestellt, wie hoch die Gebühreneinnahmen im jeweiligen Monat sind und wie hoch die Deckung der veranschlagten Gebührehöhe ist. Im Produkthaushalt wird jährlich abgebildet, wie hoch der Zuschussbedarf der Bauaufsicht bezogen auf jeden Einwohner ist.

Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen werden in der Alten Hansestadt Lemgo bereits steuerungsunterstützende Kennzahlen gebildet und regelmäßig fortgeschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die bereits gebildeten Kennzahlen und definierten Ziele weiter einsetzen und fortschreiben. Die im Zuge dieses Teilberichts ermittelten Kennzahlen können im Rahmen einer Fortschreibung weitere Erkenntnisse liefern, beispielsweise zum Kostendeckungsgrad der Bauaufsicht.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabelle

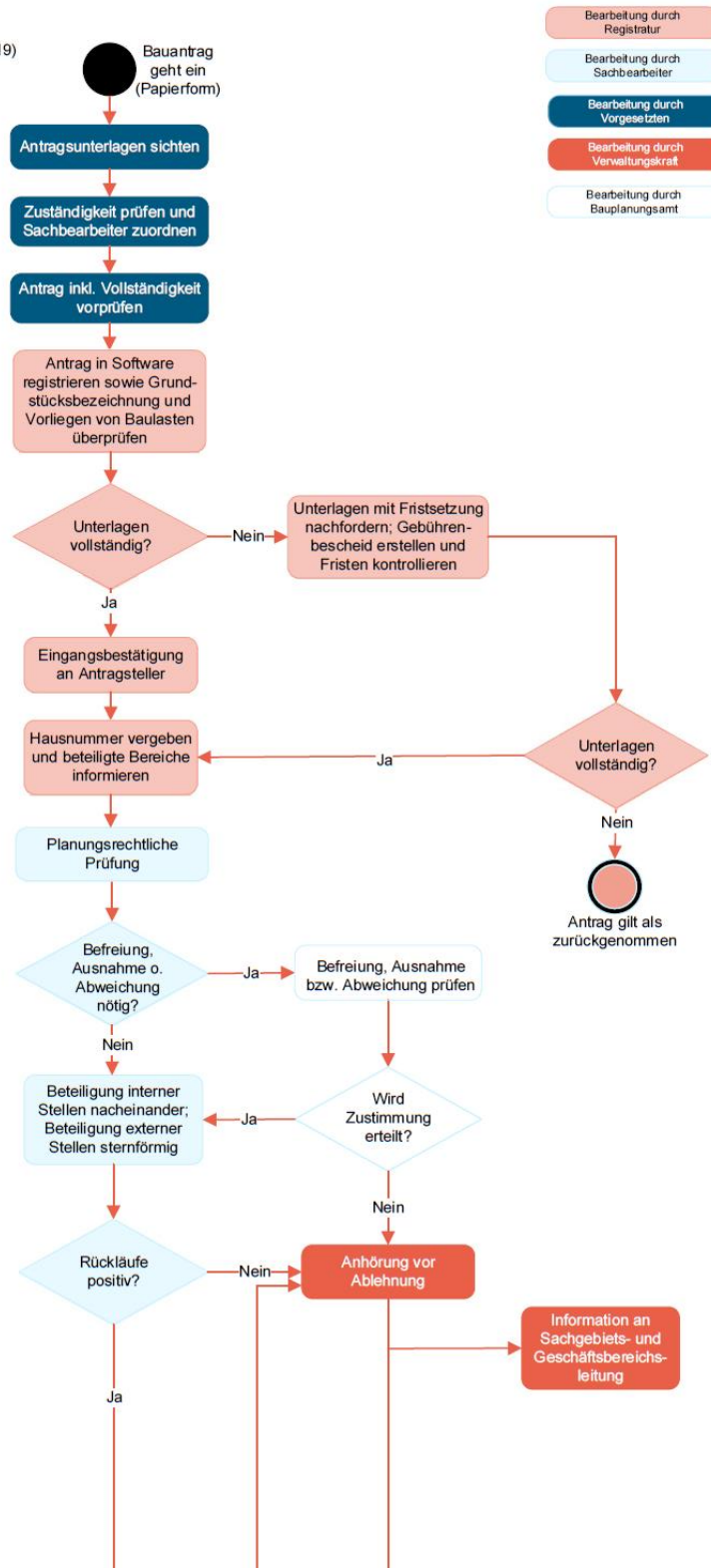
Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo bearbeitet einen hohen Anteil an normalen Genehmigungsverfahren. Sie holt externe Stellungnahmen mit der Papierakte sternförmig ein. Interne Beteiligungen erfolgen nacheinander.	139	E1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Anzahl und Notwendigkeit von internen und externen Beteiligungen im Baugenehmigungsverfahren überprüfen. Sie sollte die Beteiligungen sternförmig vornehmen, um die Bearbeitungsdauer möglichst gering zu halten.	140
F2	Die Bauaufsicht der Alten Hansestadt Lemgo ist gut organisiert. Sie übernimmt ihre gesetzlichen Verpflichtungen und arbeitet rechtssicher. Die betrachteten Bereiche liefern nur wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen.	141	E2	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die von ihr getroffenen Ermessenentscheidungen in schriftlicher Form fest- und an zentraler Stelle für die Bauaufsicht vorhalten. Im Rahmen der Einführung der neuen Fachsoftware sollten die Kriterien für Ermessenentscheidungen sowie Arbeitsabläufe eingepflegt werden.	142
F3	Die Bearbeitung der Bauanträge ausnahmslos in Papierform erschwert einen optimalen Ablauf der Genehmigungsverfahren. Die beabsichtigte Einführung der digitalen Bearbeitung wird einen wesentlichen Beitrag zu einem weiter optimierten Ablauf leisten. Klare Entscheidungs- und Arbeitsanleitungen bieten zusätzliche Sicherheit für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und fördern die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Anträge.	143	E3	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte für den Entscheidungsprozess im Baugenehmigungsverfahren Checklisten/Arbeitshilfen erstellen und in die vorgesehene neue Software einpflegen.	144
F4	Die Alte Hansestadt Lemgo führt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens effektiv aus. Sie steht dem Antragsteller auch während des Verfahrens beratend zur Verfügung. Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens bietet kaum Optimierungspotenzial.	144	E4	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die digitale Bearbeitung der Bauantragsverfahren einführen. Beteiligungen sollten generell digital und sternförmig durchgeführt werden.	145
F5	Die Alte Hansestadt Lemgo bearbeitet je Stelle überdurchschnittlich viele Fälle. Sie wendet von daher erheblich weniger Zeit je Fall auf, als Dreiviertel aller anderen bisher geprüften Kommunen. Diese Werte belegen eine hohe Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht.	148	E5	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Auslastung ihrer Stellen weiter analysieren und dazu die Entwicklung der Fallzahlen beobachten.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	In der Alten Hansestadt Lemgo unterstützt die eingesetzte Software die Bauaufsicht nur zum Teil. Wichtige Funktionen, wie beispielsweise die Annahme von digitalen Anträgen, ist aktuell nicht möglich. Eine medienbruchfreie Bearbeitung erfolgt daher nicht. Es ist zu begrüßen, dass Lemgo beabsichtigt, eine neue Software und damit die digitale Bearbeitung in der Bauaufsicht einzuführen.	150	E6	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die geplante Einführung einer neuen Software für die Bauaufsicht weiter forcieren.	151
F7	Die Alte Hansestadt Lemgo trägt mit regelmäßigen Berichten zur Transparenz der Bauaufsichtsbehörde bei. Im Produkthaushalt werden auch Aufwandsdeckungen und Zuschussbedarfe abgebildet. Monatlich erfolgen Berichterstattungen gegenüber dem Ausschuss für Wirtschaft und Stadtentwicklung.	151	E7	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die bereits gebildeten Kennzahlen und definierten Ziele weiter einsetzen und fortschreiben. Die im Zuge dieses Teilberichts ermittelten Kennzahlen können im Rahmen einer Fortschreibung weitere Erkenntnisse liefern, beispielsweise zum Kostendeckungsgrad der Bauaufsicht.	151

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

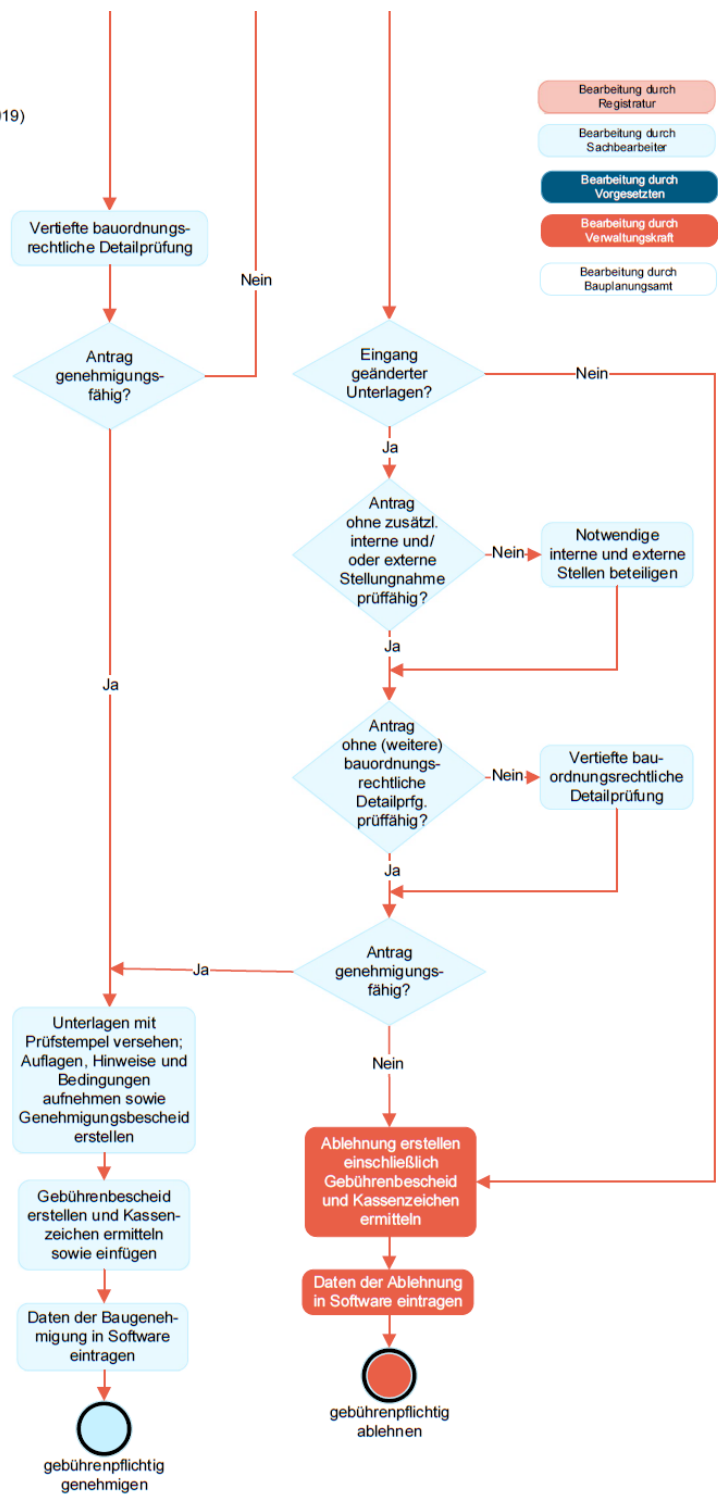
Prozessablauf Lemgo (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019) Seite 1 von 2



Prozessablauf Lemgo

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)

Seite 2 von 2



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Alten Hansestadt Lemgo 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 **Alte Hansestadt Lemgo** hat **keine Zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Vielmehr werden die Vergaben von der jeweiligen Organisationseinheit vorgenommen, die die Verfügungsbechtigungen aus dem Haushalts- oder Wirtschaftsplan besitzen. Nur zum Teil werden Vergabetätigkeiten zentral ausgeübt. Durch diese Organisation überschneiden sich die Aufgabenfelder der Vergabe und der Bauausführung.

Der örtlichen Rechnungsprüfung sind Vergaben anzuzeigen, wenn die Angebote angefordert werden bzw. die Vertragsverhandlungen aufgenommen werden. Die örtliche Rechnungsprüfung legt dann im Einzelfall den Umfang der notwendigen Unterlagen und der weiteren erforderlichen Beteiligungen fest.

Eine Verbesserung der Organisation kann durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle erreicht werden, die mit einer **Vergabemanagementsoftware** ausgestattet sein sollte. Somit kann erforderliches Fachwissen zentral vorgehalten und gebündelt werden. Ein **einheitliches und rechtssicheres Vergabeverfahren** kann so gewährleistet werden.

Mit der Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung hat die Alte Hansestadt Lemgo Maßnahmen zur **Korruptionsprävention** ergriffen. Damit bestehen vorbeugende Regelungen, die die Beschäftigten entsprechend sensibilisieren. Ergänzungen der Dienstanweisung können zur Vervollständigung und weiteren Optimierung beitragen, wie beispielsweise die Durchführung einer Schwachstellenanalyse. Diese kann weitergehende Erkenntnisse liefern und führt erfahrungsgemäß zu einer breiten Akzeptanz bei den Beschäftigten.

Die Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung enthält nur in geringem Umfang Regelungen zum Umgang mit **Sponsoringleistungen**. Sie sollte daher ergänzt bzw. durch eine eigene Dienstanweisung für Sponsoring ersetzt werden, auch wenn bisher Sponsoring in der Alten Hansestadt Lemgo noch keine große Bedeutung hat.

Als Beitrag zu einer **sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung** empfiehlt die gpaNRW der Alten Hansestadt Lemgo, ein systematisches und **zentrales Bauinvestitionscontrolling (BIC)** einzuführen. Damit wird ein einheitliches Verfahren entwickelt, das bedarfsge-

rechte und nachhaltige Verwendung von Investitionsmitteln fördert. Die Einführung eines systematischen, zentralen Bauinvestitionscontrollings fördert zudem eine ganzheitliche Daten- und Projekttransparenz und verbessert dadurch auch die Informations- und Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung.

Der im interkommunalen Vergleich insgesamt geringe Anteil an Nachträgen in der Alten Hansestadt Lemgo deutet auf eine hohe **Leistungsfähigkeit der Fachabteilungen** hin. Eine zentrale Erfassung der Nachträge und auch der Abweichungen von den Auftragswerten kann weitergehende Erkenntnisse für künftige Planungen und Ausschreibungen liefern. Ziel sollte eine möglichst geringe Abweichung der Abrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten sein.

Das umfangreiche Vergaberecht mit seinen regelmäßigen Veränderungsprozessen verdeutlicht die Notwendigkeit der **Zentralisierung dieses Fachwissens**. Im Zuge der Betrachtung von Einzelbaumaßnahmen der Alten Hansestadt Lemgo wird ersichtlich, dass durch die Schaffung einer Zentralen Vergabestelle ein Beitrag zur Verbesserung der Rechtssicherheit im Vergabewesen geleistet werden kann. Vergabeverfahren können so vereinheitlicht werden. Die vorgeschriebene Vergabedokumentation sollte nach einheitlichen Mustern zentral erfolgen.

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 Alten Hansestadt Lemgo aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang

der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Die Vergabeverfahren der Alten Hansestadt Lemgo werden aktuell dezentral in mehreren Fachbereichen durchgeführt. Eine Trennung zwischen Auftragsvergabe und -abwicklung wird so erschwert. Durch die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle können die Verfahren vereinheitlicht werden. Die Dienstanweisung liefert eine gute Grundlage für ein rechtssicheres Vergabewesen.

→ Feststellung

Die örtliche Rechnungsprüfung ist in der Alten Hansestadt Lemgo gut in das Vergabewesen eingebunden. Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse sind mit den bestehenden Regelungen festgelegt. Sie sind gut geeignet, die fachliche Richtigkeit von Vergabemaßnahmen zu gewährleisten.

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 **Alten Hansestadt Lemgo** werden die Vergabeverfahren durch die jeweiligen Organisationseinheiten dezentral durchgeführt. Lediglich die Bekanntmachungen und Vergabeunterlagen werden zentral von der Gebäudewirtschaft Lemgo (GWL) auf dem Internetportal im Rahmen ihrer Servicefunktion eingestellt. Die GWL führt auch sämtliche Eröffnungstermine durch. Von der Straßen und Entwässerung Lemgo (SEL) wird allerdings die Vertretungsfunktion wahrgenommen.

Als Grundlage für die Vergabeverfahren hat die Alte Hansestadt Lemgo die Dienstanweisung für das Vergabewesen erlassen. Die letzte Änderung ist vom 01. Juli 2019. Diese Dienstanweisung wurde in den vergangenen zehn Jahren regelmäßig geändert bzw. aktualisiert.

→ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo passt ihre Dienstanweisung für das Vergabewesen regelmäßig an. Vergaberechtliche Änderungen werden zeitnah durch Änderungen der Dienstanweisung berücksichtigt.

Die Dienstanweisung gilt für alle Organisationseinheiten einschließlich der Sonder- und Treuhandvermögen, z.B. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Stiftungen der Alten Hansestadt Lemgo. So wird eine einheitliche Anwendung des Vergaberechts gewährleistet. Besonders gelungen ist die der Dienstanweisung beigefügte Wertgrenzentabelle, die den einzelnen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen einen schnellen Überblick über die einzuleitenden Vergabeverfahren bietet. Die genannten Wertgrenzen unterscheiden nach nationalen und eu-weiten Vergabeverfahren. Dabei entsprechen die nationalen Wertgrenzen dem Rahmen der Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes NRW¹⁰.

In der Dienstanweisung Vergabe der Alten Hansestadt Lemgo sind die vergaberechtlichen wesentlichen Vorschriften enthalten. Für die Durchführung der Vergabeverfahren sind die Organisationseinheiten zuständig, die sich aus den Verfügungsberechtigungen des Haushalts- bzw. jeweiligen Wirtschaftsplanes ergeben. In der Dienstanweisung sind die zu erfüllenden Aufgaben weitgehend geregelt. Die Zuständigkeit für die Erstellung und der Umfang der Vergabeunterlagen sind in der Dienstanweisung nicht eindeutig festgelegt. In der Praxis werden die Vertragsunterlagen von den jeweiligen Bedarfsstellen geliefert, die Vergabeunterlagen von den Fachämtern GWL oder SEL, ohne dass dieses Vorgehen speziell in der Dienstanweisung geregelt ist. Bieterlisten werden in den jeweiligen Fachämtern gepflegt und vorgehalten.

Die Dienstanweisung der Alten Hansestadt Lemgo regelt ferner, dass das elektronische Vergabeverfahren anzuwenden ist. Mit der Umsetzung wurde begonnen. Es wurde bereits eine Vorauswahl möglicher Vergabemanagementsoftware getroffen, so dass absehbar die Vorgabe der Dienstanweisung umgesetzt werden kann. So wird zukünftig ein Werkzeug zur Verfügung stehen, welches die Vergabeverfahren unterstützt und die Dokumentation erleichtert. Die zentrale Erfassung wird den Informationsaustausch erheblich erleichtern. Als Internetportal ist der Vergabemarktplatz Nordrhein-Westfalen (www.vergabe.nrw.de) bzw. der Vergabesatellit Westfalen (www.vergabe-westfalen.de) zu nutzen, so die Dienstanweisung. Die fortschreitende Digitalisierung wird den Prozess zur Zentralisierung noch weiter forcieren.

Die alte Hansestadt Lemgo hat sich bereits mit Zentralisierung vergaberechtlichen Fachwissens beschäftigt. Sie hat sich dazu entschieden, im Bereich der örtlichen Rechnungsprüfung eine halbe Stelle einzurichten, die den jeweiligen Vergabestellen mit beratender und unterstützender Funktion zur Verfügung steht.

Die örtliche Rechnungsprüfung nimmt jedoch eine gesetzliche Pflichtaufgabe nach § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW wahr, die Vergaben und die Einhaltung von Vergabevorschriften zu prüfen. Führen Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung parallel Vergabeverfahren durch oder sind entscheidend daran beteiligt, wird die Wahrung von Neutralität und Objektivität erheblich erschwert.

→ Empfehlung

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Aufgaben und Verantwortlichkeiten in einer zentralen Stelle bündeln und mit einer Vergabemanagementsoftware ausstatten. Damit wird die bestehende Vorgabe eines elektronischen Vergabeverfahrens umgesetzt.

¹⁰ vgl. Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) - Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018 (MBI. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168))

Die Maßnahmenbetrachtung unter 5.7 zeigt, dass zum Teil die Ex-post Veröffentlichung im Rahmen von beschränkten Ausschreibungen unterbleibt. Durch klare Zuständigkeitsregelungen in der Dienstanweisung kann gewährleistet werden, dass die vorgeschriebenen Veröffentlichungen erfolgen. In diesem Zusammenhang sollten darin auch klare Regelungen aufgenommen werden, auf welcher Art Teilnahmeanträge und Angebot angefordert werden sollen. Diese sollten grundsätzlich elektronisch angefordert werden, zumal dieses seit dem 01. Januar 2020 verpflichtend ist. Die vorgesehene Vergabemanagementsoftware kann diesen Prozess erheblich unterstützen.

Die Öffnung der Angebote ist entsprechend der Dienstanweisung Vergabe von zwei Vertreterinnen/Vertretern des Auftraggebers gemeinsam durchzuführen. Damit wird das „Vier-Augen-Prinzip“ sichergestellt und ein Beitrag zur Korruptionsprävention geleistet.

Mit der Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle werden seitens der gpaNRW zahlreiche Vorteile gesehen. Dazu gehören unter anderen:

- komplexe Vergabefachwissen wird zentral vorgehalten,
- Vergabeverfahren werden standardisiert bearbeitet,
- durch die Vielzahl der Vergabeverfahren wird ein umfangreicher Erfahrungsschatz gesammelt,
- Korruptionsprävention wird durch Unterbindung eines direkten Kontaktes zwischen Bedarfsstelle und Bietern während des Vergabeverfahrens,
- notwendige Unterweisungen und Schulungen können gezielt für die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen der Zentralen Vergabestelle durchgeführt werden,
- einheitliche und rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren.

➔ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte eine Zentrale Vergabestelle einrichten. Im Zuge der damit einhergehenden Änderung der Dienstanweisung sollten Ergänzungen vorgenommen werden. So fehlen heute beispielsweise Regelungen bezüglich der Bestandteile der Vergabeunterlagen und der Anforderungen von Angebotsunterlagen und Teilnahmeanträgen. Es sollten klare Zuständigkeiten festgelegt werden, beispielsweise für die ex-post Bekanntmachungen. Als Orientierung kann die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW dienen.

In der Alten Hansestadt Lemgo regelt die Dienstanweisung, dass alle vorgesehenen Vergaben ab einem Auftragswert von mehr als 7.500 Euro netto der örtlichen Rechnungsprüfung nach einem vorgegebenen Vordruck anzuzeigen sind. Der Umfang der vorzulegenden Unterlagen wird jeweils nach Einzelfallprüfung durch die Rechnungsprüfung festgelegt und der zuständigen Organisationseinheit mitgeteilt. Auch bei Nachträgen ist die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung ab 7.500 Euro bzw. zehn Prozent des Auftragswertes vorgesehen. Mit diesen Regelungen wird die örtliche Rechnungsprüfung schon sehr früh bei anstehenden Vergabeverfahren beteiligt.

Neben der Dienstanweisung Vergabe hat die Alte Hansestadt Lemgo die Dienstanweisung für die Durchführung von Baumaßnahmen erlassen. Es besteht damit eine weitere Regelung über

die während der Baumaßnahme zu berücksichtigenden Anforderungen, so auch bezüglich der Abnahme von Bau- und Planungsleistungen. Sie gilt auch für die in der Alten Hansestadt Lemgo vorhandenen eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Die Dienstanweisung schreibt unter anderem vor, dass sämtliche Bauleistungen abzunehmen und hierüber entsprechende Protokolle zu fertigen sind. Auch sind Regelungen getroffen worden, wie mit ggf. vorliegenden Mängeln umzugehen ist. Vergaberechtlich ist dort zudem geklärt, wer berechtigt ist, Aufträge zu erteilen und dass diese grundsätzlich der Schriftform bedürfen.

→ **Feststellung**

Mit der Dienstanweisung für die Durchführung von Baumaßnahmen steht den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein konkreter Handlungsrahmen zur Verfügung. Dieser trägt dazu bei, eine einheitliche Vorgehensweise auch für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Alten Hansestadt Lemgo zu gewährleisten.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo erfüllt im Wesentlichen die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Als Grundlage dient die Dienstanweisung „Allgemeine Korruptionsbekämpfung“, die noch klarere Zuständigkeiten für die Verpflichtungen nach dem KorruptionsbG NRW festlegen sollte. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Bediensteten der Alten Hansestadt Lemgo erfolgt nicht.

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

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

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG¹¹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

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

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

- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

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

Die **Alte Hansestadt Lemgo** unterscheidet zwischen Korruptionsprävention im Vergabewesen und allgemeiner Korruptionsprävention. Dieser Umstand wird schon durch die zwei unterschiedlichen Dienstanweisungen deutlich, nämlich der Dienstanweisung für das Vergabewesen und der Dienstanweisung „Allgemeine Korruptionsvorbeugung“. In der Dienstanweisung „Allgemeine Korruptionsvorbeugung“ sind Verhaltensregeln enthalten, wie seitens der Bediensteten in einem Korruptionsverdachtsfall gehandelt werden muss.

Aktuell werden jährlich die Abteilungsleiter mit der Prüfung beauftragt, ob die in der Dienstanweisung aufgeführten korruptionsgefährdeten Bereiche noch bestehen bzw. ob Ergänzungen notwendig sind. In dem Zuge wird jede einzelne Stelle analysiert und im Hinblick auf mögliche Korruptionsrisiken bewertet. Gleichzeitig wird geprüft, ob eine Personalrotation möglich ist. Die Alte Hansestadt Lemgo sollte auf die jährlich durchgeführte Prüfung aufbauen und diese zu einer systematischen Schwachstellenanalyse weiterentwickeln.

Mit einer solchen 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 nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Bei der Schwachstellenanalyse sollten die Bediensteten der Kommune befragt werden. Mit einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv miteinbringen zu können. Ein pauschaler Korruptionsverdacht wird verhindert.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte im Rahmen der Korruptionsprävention und ihrer regelmäßigen Prüfung eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten aktiv

beteiligen. Diese sollte in allen Verwaltungsbereichen sowohl in regelmäßigen Abständen als auch anlassbezogen durchgeführt werden. So können besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete festgestellt werden. Auch findet eine besondere Sensibilisierung aller Bediensteten statt.

In der Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung hat die Alte Hansestadt Lemgo umfangreiche Regelungen einschließlich eines gut nachvollziehbaren Schaubildes bezüglich der Annahme von Vergünstigungen getroffen. So ist beispielsweise die Annahme von Geld grundsätzlich verboten. Auch wird in der Dienstanweisung auf dienst- und arbeitsrechtliche, strafrechtliche und weitere Folgen bei Verstößen hingewiesen. Der Dienstanweisung sind bereits Muster-schreiben beigelegt, wie auf bestimmte korruptionsgefährdende Sachverhalte schriftlich reagiert werden soll.

→ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo hat mit ihrer Dienstanweisung u.a. Regelungen getroffen, die einen rechtssicheren Umgang mit der Annahme von Vergünstigungen gewährleisten. Die Anlagen zur Dienstanweisung in Form von Musterschreiben vereinfachen den Umgang mit korruptionsgefährdeten Sachverhalten.

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW (KorruptionsbG NRW) enthält einige Regelungen bzgl. der Informations-, Melde- und Auskunftspflichten, die für die Kommunen bindend sind. So wurde beim Finanzministerium des Landes NRW eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG NRW 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.

Die Alte Hansestadt Lemgo hat diesbezüglich in ihrer Dienstanweisung Vergabe geregelt, dass die zuvor beschriebenen Auskünfte von der jeweils vergebenden Organisationseinheit der Alten Hansestadt Lemgo einzuholen sind. Gleiches gilt für die vorgeschriebenen Meldungen von Verfehlungen, die in § 5 Abs. 1 KorruptionsbG NRW näher beschrieben sind. Entsprechend der Regelungen der Alten Hansestadt Lemgo ist bei derartigen Meldungen die Fachabteilung Recht, Sicherheit und Ordnung zu beteiligen.

Eine weitere Verpflichtung ergibt sich für die Mitglieder der Gremien der Kommune aus § 16 KorruptionsbG NRW. Danach sind die Mitglieder verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Diese Angaben sind in geeigneter Form jährlich zu veröffentlichen.

Zudem besteht nach § 17 KorruptionsbG NRW die Pflicht des Bürgermeisters seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 Landesbeamtengesetz vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat anzuzeigen. Diese Verpflichtung wird durch eine Aufstellung von Gremientätigkeiten des Hauptverwaltungsbeamten erfüllt, die neben Namen und Rechtsform des Unternehmens auch die Bezeichnung der Tätigkeit und die erhaltene Vergütung enthält.

→ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo kommt ihrer Informationspflicht nach den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW durch die Veröffentlichungen im Ratsinformationssystem der Stadt nach.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte klare Zuständigkeiten zur Bearbeitung der Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien nach § 16 KorruptionsbG NRW und die Pflicht des Bürgermeisters nach § 17 KorruptionsbG NRW in ihrer Dienstanweisung festlegen.

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 Alte Hansestadt Lemgo erhält nach eigener Auskunft aktuell keine Sponsoringleistungen. Sie hat sich mit diesem Thema bereits beschäftigt, indem sie ein Konzept zur Korruptionsvorbeugung erarbeitet hat. In diesem ist auch das Thema Sponsoring behandelt. Diese konzeptionellen Grundlagen gilt es zu vervollständigen und in verbindliche Rahmenbedingungen in Form einer Dienstvereinbarung zu bringen. So ist sie auch zum Schutz ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Korruption ausreichend vorbereitet.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen, auch wenn sie – wie das in Lemgo nach Auskunft der Verwaltung der Fall ist – aktuell keine Sponsoringleistungen erhält. Diese Rahmenbedingungen 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 **Alte Hansestadt Lemgo** hat sich 2011 im Rahmen der Aufstellung des Konzeptes zur Korruptionsvorbeugung mit dem Thema „Sponsoring“ beschäftigt und gute Ansätze erarbeitet. Danach ist die Alte Hansestadt Lemgo vom Grunde her bereit, Sponsoringleistungen anzunehmen, vorausgesetzt, die Leistungen sind vollständig transparent. Beim Sponsor muss das Bewusstsein bestehen, dass keine Entscheidung der Stadt durch Sponsoringleistungen beeinflusst wird.

Nach Ansicht der gpaNRW sollte die Abwicklung eines Sponsoringvertrages für die Kommune kostenneutral sein. Sollten dennoch Nebenkosten nicht vermieden werden können, so sollte möglichst der Sponsor für diese Kosten aufkommen. Dieser Aspekt wurde bislang im Konzept der Alten Hansestadt Lemgo nicht berücksichtigt.

In den Regelungen der Alten Hansestadt Lemgo fehlen zudem Aussagen, wie mit Haftungsrisiken umgegangen wird, die ggf. durch die Sponsoringleistung ausgelöst werden. Es ist notwendig, dass die öffentliche Verwaltung zum Schutz der Wirtschaftlichkeit die Haftung begrenzt. So sollte der Ausschluss von möglichen Ersatzansprüchen des Sponsors oder von Dritten aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors gegenüber der Kommune vereinbart werden.

Für die Notwendigkeit der Beteiligung des Fachbereiches Finanzen und Steuern hat die Alte Hansestadt Lemgo bisher keine Regelungen getroffen. Nur eine frühzeitige Einbindung dieses Fachbereiches gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit sowie der Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Aspekte. Mögliche steuerrechtliche Auswirkungen können so frühzeitig geprüft werden.

Die Regelungen der Alten Hansestadt Lemgo lassen eindeutige Aussagen bezüglich der Zuständigkeiten für den Abschluss von Sponsoringverträgen vermissen. Hier ist es sinnvoll, die Zuständigkeit dezentral zu organisieren, zumal Sponsoringaktivitäten zweckgebunden sind, so dass eine Vereinnahmung beim jeweiligen Fachbereich vorzunehmen ist.

Zudem sollte jeder Sponsoringvertrag zeitlich befristet sein. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung, die schon in der Konzeption der Alten Hansestadt Lemgo vorgesehen wurde. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Regelungen bezüglich der Laufzeit von Sponsoringverträgen sind in Lemgo nicht getroffen. Eine Laufzeit von mehr als zwei Jahren sollte vermieden werden. Andersfalls sind bei unbefristeten Sponsoringverträgen Kündigungsklauseln ratsam. Diese Klausel ermöglicht wiederum Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können. Folglich bedürfen Sponsoringverträge der Schriftform.

Dem konzeptionellen Ansatz der Alten Hansestadt Lemgo auf vollständige Transparenz und Erkennbarkeit für die Öffentlichkeit sollte auch durch eine jährliche Berichterstattung über alle Sponsoringleistungen Rechnung getragen werden. Dieser sollte auf den Internetseiten der Kommune der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Diese transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Auch dieser Punkt sollte in den zukünftigen Regelungen der Alten Hansestadt Lemgo Berücksichtigung finden.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte unter Berücksichtigung ihres Konzeptes eine Dienstanweisung für Sponsoring aufstellen bzw. ihre Dienstanweisung zur Korruption ergänzen.

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**

In der Alten Hansestadt Lemgo sind einzelne Elemente eines Bauinvestitionscontrollings vorhanden. Die Entwurfsplanungen von größeren Maßnahmen bedürfen der Genehmigung des Investitionsausschusses. Es fehlt allerdings noch an einer durchgängig zentral organisierten Steuerung von geplanten und durchgeführten Bauinvestitionen. Ein projektübergreifendes, systematisches Bauinvestitionscontrolling und eine dazu erlassene Dienstanweisung sind nicht vorhanden.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in der Alten Hansestadt Lemgo basieren zum Teil auf dezentral vorliegenden Datenbeständen, die von den beteiligten Fachbereichen in den Planungsprozess eingebracht werden. Abweichungen vom Auftragswert geben Hinweise auf notwendige weitere Bedarfsfeststellungen.

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

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

In der **Alten Hansestadt Lemgo** sind Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings vor allem auf der Ebene des ausführenden Fachamtes zu finden. Dieses beteiligt im Einzelfall nach Bedarf andere Fachbereiche und Nutzer und greift auf die zum Teil vorhandenen Datengrundlagen zurück. In der Dienstanweisung für das Vergabewesen ist vorgeschrieben, die Entwurfsplanungen von Maßnahmen über 75.000 Euro dem Investitionsausschuss zur Genehmigung vorzulegen. Damit findet bereits an zentraler Stelle eine unabhängige Bewertung der geplanten Maßnahme statt, wie es ein BIC vorsieht. Zudem wird projektbezogen das Organisationsamt beteiligt, welches im Zuge von größeren Investitionsvorhaben Bedarfe und Empfehlungen zu Raumprogrammen, Ressourcen, Personalaufwand etc. in den Planungsprozess einbringt. Ein zentrales System zur Steuerung von geplanten Baumaßnahmen gibt es noch nicht. Die Federführung der Maßnahme verbleibt während der gesamten Zeit beim zuständigen Fachamt.

Baumaßnahmen und Investitionen machen einen wesentlichen Anteil der Ausgaben einer Kommune aus, so auch die der Alten Hansestadt Lemgo. Im Haushaltsjahr 2018 sind Investitionen im Bereich der Gebäudewirtschaft Lemgo in Höhe von 7,3 Mio. Euro, der Straßen- und Entwässerung Lemgo von 14,2 Mio. Euro, den Städtischen Betrieben von 6,1 Mio. Euro und der Alten Hansestadt Lemgo von 1,6 Mio. Euro vorgesehen. Dazu kommen vielfach noch weitere Aufwendungen zur Werterhaltung des Anlagevermögens, die rechtlich nicht als Investitionen zu veranschlagen sind. Auch viele dieser Maßnahmen erfordern genaue Bedarfsanalysen im Rahmen eines BIC. Die Dienstanweisung für das Vergabewesen berücksichtigt diesen Sachverhalt schon insofern, dass auch größere aufwandsbezogene Unterhaltungsmaßnahmen dem Investitionsausschuss zur Genehmigung vorzulegen sind.

Die Alte Hansestadt Lemgo gehört auf Grund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle Maßnahmen notwendig. Die Alte Hansestadt Lemgo sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein zentrales und koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie eine Dienstanweisung erlassen, die mindestens folgende Regelungen trifft:

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

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgaben zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nah bei der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere

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

Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

Die Alte Hansestadt Lemgo bindet die beteiligten Fachämter und ggf. die Nutzer im Einzelfall je nach Bedarf im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen mit ein. So soll sichergestellt werden, dass deren Bedürfnisse in die Planung weitgehend einfließen können. Die im Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“ erstellte Analyse spiegelt wider, dass im Zuge von Baumaßnahmen Veränderungen des Leistungsumfanges bzw. der Leistungsart im Einzelfall erforderlich werden. Damit einhergehend gibt es überwiegend Auswirkungen auf die erteilten Auftragssummen. Daraus kann auch abgeleitet werden, dass bei einer ausreichenden Bedarfsanalyse im Vorfeld der

Baumaßnahme die ein oder andere Veränderung im Rahmen der Ausführung hätte vermieden werden können, wenn im Vorfeld ausreichend Zeit für Bedarfsermittlungen besteht. Nur so kann gewährleistet werden, dass detaillierte Ausführungsplanungen erstellt werden können. Dieses unterstreicht die Wichtigkeit systematischer und einheitlich geregelter Verfahrensweisen zur Bedarfsermittlung.

In der Umsetzungsphase wird der Projektablauf im Wesentlichen von dem federführenden Fachamt der Alten Hansestadt Lemgo begleitet. Die Projektsteuerung, die Dokumentation der Baumaßnahme sowie das abschließende Berichtswesen werden ebenfalls vom jeweiligen Fachamt vorgenommen. Ein einheitliches Projektsteuerungssystem besteht in der Alten Hansestadt Lemgo nur zum kleinen Teil auf Grundlage der Dienstanweisung für die Durchführung von Baumaßnahmen, in der beispielsweise Regelungen bzgl. Bauleitung, Finanzierung, Bauaktenführung, Auftragserteilungen und Zahlungsabwicklungen einschließlich Abnahmen geregelt sind.

→ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte sich verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Der Projektablauf sollte dabei an zentraler Stelle gesteuert und überwacht werden.

5.6 Nachtragswesen

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

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

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Alten Hansestadt Lemgo vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Alte Hansestadt Lemgo hat im Betrachtungszeitraum ein hohes Auftragsvolumen vergeben, bei den die Abweichungen im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich waren. Ein Indiz für eine Leistungsfähigkeit der Bedarfsstellen.

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.

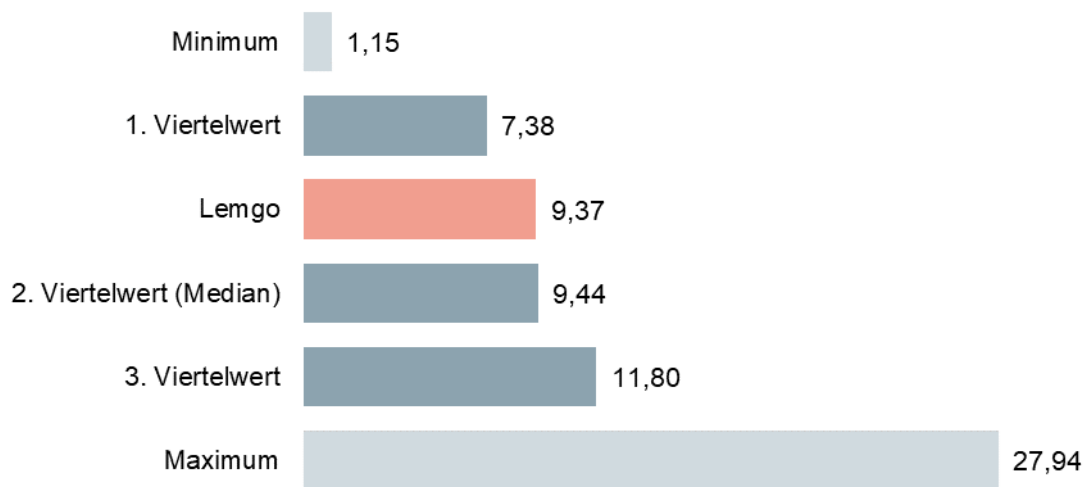
Große monetäre Abweichungen zum Auftragswert, sei es eine Über- oder Unterschreitung, können Hinweise auf Mängel im Rahmen der frühen Planungsphase liefern. Daher ist es geboten, einen Vergleich über einen größeren Zeitraum und über die Maßnahmen hinweg zu betrachten. Die ermittelten Werte können eine Einschätzung der kommunalen Leistungsfähigkeit im Rahmen der Umsetzung von Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen liefern.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	12.514.321	
Abrechnungssummen	12.452.292	
Summe der Unterschreitungen	635.935	5,08
Summe der Überschreitungen	573.906	4,59

In der **Alten Hansestadt Lemgo** sind im Betrachtungszeitraum Vergaben mit einem insgesamt großen Auftragsvolumen vergeben worden. Die Überschreitungen wie auch Unterschreitungen liegen jeweils bei etwa fünf Prozent des Auftragswertes. Im Vergleichsjahr **2018** hat die Alte Hansestadt Lemgo 29 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rd. 529.651 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beiträge ein. D.h, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Wir berücksichtigen stattdessen die Summe, die sich aus den jeweiligen Abweichungen ergibt. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Alte Hansestadt Lemgo damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Alte Hansestadt Lemgo** liegt mit einer absoluten Abweichung von 9,37 Prozent der Auftragswerte im interkommunalen Vergleich im leicht unterdurchschnittlichen Bereich. Ähnlich stellen sich die Abweichungen in den weiteren betrachteten Jahren dar. So war im Jahr 2017 die Abweichung von 11,34 Prozent feststellbar. Im Jahr 2019 lag sie bei 7,79 Prozent. Über- und Unterschreitungen waren in allen Ausschreibungsbereichen feststellbar, also bei Lieferaufträgen, Bauaufträgen und Dienstleistungsaufträgen.

→ Empfehlung

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen von der Auftragssumme im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Abweichungen sollten auf einen niedrigen Stand gehalten werden

Jegliche Änderungen der Auftragswerte, die im Betrachtungszeitraum immerhin 1.209.841 Euro ausmachen, können zu Nachträgen führen. Vielfach werden Allgemeinkosten in Einzelpositionen mit einkalkuliert und sind bei größeren Abweichungen nicht mehr auskömmlich. Daher sollte an zentraler Stelle eine Analyse der Maßnahmen erfolgen, um möglichen Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Alte Hansestadt Lemgo hat in ihrer Dienstanweisung Vergabe wenige Regelungen bezüglich der Vorgehensweise im Zusammenhang mit Nachträgen getroffen. Ein standardisiertes Verfahren, wie beispielsweise ein zentrales Nachtragsmanagement, ist in Lemgo nicht eingerichtet.

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

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

Die **Alte Hansestadt Lemgo** hat in der aktuellen Dienstanweisung nur im geringen Umfang Regelungen zu Nachträgen getroffen. Diese sehen vor, dass für Nachträge entsprechende Angebote einzuholen sind. Wie bereits unter 5.3.1 festgestellt, ist auch für die Nachtragsverfahren die jeweilige Organisationseinheit zuständig. Die örtliche Rechnungsprüfung ist auch bei Nachträgen ab einer Summe von 7.500 Euro zu beteiligen. Diese verlangt nach eigener Aussage eine Begründung von der ausführenden Stelle für den Nachtrag. Nach der Dienstanweisung ist die örtliche Rechnungsprüfung auch berechtigt, Nachträge unterhalb der genannten Wertgrenze zu prüfen. So wird sichergestellt, dass vergaberechtliches Fachwissen in die Nachtragsverhandlung mit einfließt.

Eine zentrale Erfassung und Auswertung der Gründe für die Nachtragsleistungen findet nicht statt. Eine systematische Vorgehensweise zur Analyse von Nachtragsleistungen ist nicht vorgegeben. Die zentrale Erfassung und Bewertung der einzelnen Nachträge kann beispielsweise für ein BIC wertvolle Erkenntnisse liefern, um zukünftig den Bedarf an Nachträgen zu minimieren. Die vergaberechtliche Prüfung erfolgt dezentral in der jeweiligen Organisationseinheit und ggf. zusätzlich bei der örtlichen Rechnungsprüfung. Wie bereits ausgeführt, ist eine Zentrale Vergabestelle bzw. ein Zentrales Nachtragsmanagement nicht eingerichtet.

Die erforderlichen Nachtragsaufträge werden im Regelfall schriftlich erteilt.

Das Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten ist in der Alten Hansestadt Lemgo im Betrachtungszeitraum im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich.

➔ **Empfehlung**

Die Alte Hansestadt Lemgo sollte in ihrer Dienstanweisung zusätzliche Regelungen aufnehmen, wie mit Auftragsänderungen und Nachträgen einheitlich umzugehen ist. Zusätzlich sollte sie an zentraler Stelle eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen von den Auftragswerten vornehmen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

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

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Vergabeverfahren der Alten Hansestadt Lemgo werden aktuell dezentral in mehreren Fachbereichen durchgeführt. Eine Trennung zwischen Auftragsvergabe und -abwicklung wird so erschwert. Durch die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle können die Verfahren vereinheitlicht werden. Die Dienstanweisung liefert eine gute Grundlage für ein rechtssicheres Vergabewesen.	158	E1.1	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte die Aufgaben und Verantwortlichkeiten in einer zentralen Stelle bündeln und mit einer Vergabemanagementsoftware ausstatten. Damit wird die bestehende Vorgabe eines elektronischen Vergabeverfahrens umgesetzt.	160
		158	E1.2	Die Alten Hansestadt Lemgo sollte eine Zentrale Vergabestelle einrichten. Im Zuge der damit einhergehenden Änderung der Dienstanweisung sollten Ergänzungen vorgenommen werden. So fehlen heute beispielsweise Regelungen bezüglich der Bestandteile der Vergabeunterlagen und der Anforderungen von Angebotsunterlagen und Teilnahmeanträgen. Es sollten klare Zuständigkeiten festgelegt werden, beispielsweise für die ex-post Bekanntmachungen. Als Orientierung kann die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW dienen.	161
F2	Die Alte Hansestadt Lemgo erfüllt im Wesentlichen die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Als Grundlage dient die Dienstanweisung „Allgemeine Korruptionsbekämpfung“, die noch klarere Zuständigkeiten für die Verpflichtungen nach dem KorruptionsbG NRW festlegen sollte. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Bediensteten der Alten Hansestadt Lemgo erfolgt nicht.	162	E2	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte im Rahmen der Korruptionsprävention und ihrer regelmäßigen Prüfung eine Schwachstellenanalyse durchführen und dabei ihre Bediensteten aktiv beteiligen. Diese sollte in allen Verwaltungsbereichen sowohl in regelmäßigen Abständen als auch anlassbezogen durchgeführt werden. So können besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete festgestellt werden. Auch findet eine besondere Sensibilisierung aller Bediensteten statt.	163
F3	Die Alte Hansestadt Lemgo kommt ihrer Informationspflicht nach den §§ 16 und 17 KorruptionsbG NRW durch die Veröffentlichungen im Ratsinformationssystem der Stadt nach.	165	E3	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte klare Zuständigkeiten zur Bearbeitung der Veröffentlichungspflichten der Mitglieder der Gremien nach §	165

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				16 KorruptionsbG NRW und die Pflicht des Bürgermeisters nach § 17 KorruptionsbG NRW in ihrer Dienstanweisung festlegen.	
Sponsoring					
F4	Die Alte Hansestadt Lemgo erhält nach eigener Auskunft aktuell keine Sponsoringleistungen. Sie hat sich mit diesem Thema bereits beschäftigt, indem sie ein Konzept zur Korruptionsvorbeugung erarbeitet hat. In diesem ist auch das Thema Sponsoring behandelt. Diese konzeptionellen Grundlagen gilt es zu vervollständigen und in verbindliche Rahmenbedingungen in Form einer Dienstvereinbarung zu bringen. So ist sie auch zum Schutz ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Korruption ausreichend vorbereitet.	165	E 4	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte unter Berücksichtigung ihres Konzeptes eine Dienstanweisung für Sponsoring aufstellen bzw. ihre Dienstanweisung zur Korruption ergänzen.	13
Bauinvestitionscontrolling					
F5	In der Alten Hansestadt Lemgo sind einzelne Elemente eines Bauinvestitionscontrollings vorhanden. Die Entwurfsplanungen von größeren Maßnahmen bedürfen der Genehmigung des Investitionsausschusses. Es fehlt allerdings noch an einer durchgängig zentral organisierten Steuerung von geplanten und durchgeführten Bauinvestitionen. Ein projektübergreifendes, systematisches Bauinvestitionscontrolling und eine dazu erlassene Dienstanweisung sind nicht vorhanden.	167			
F6	Die Bedarfsfeststellungen von Investitionsmaßnahmen in der Alten Hansestadt Lemgo basieren zum Teil auf dezentral vorliegenden Datenbeständen, die von den beteiligten Fachbereichen in den Planungsprozess eingebracht werden. Abweichungen vom Auftragswert geben Hinweise auf notwendige weitere Bedarfsfeststellungen.	167	E6	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte sich verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Der Projektablauf sollte dabei an zentraler Stelle gesteuert und überwacht werden.	169
Nachtragswesen					
F7	Die Alte Hansestadt Lemgo hat im Betrachtungszeitraum ein hohes Auftragsvolumen vergeben, bei den die Abweichungen im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich waren. Ein Indiz für eine Leistungsfähigkeit der Bedarfsstellen.	169	E7	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte an zentraler Stelle die Ursachen für Abweichungen von der Auftragssumme im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs prüfen. Abweichungen sollten auf einen niedrigen Stand gehalten werden	171

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Alte Hansestadt Lemgo hat in ihrer Dienstanweisung Vergabe wenige Regelungen bezüglich der Vorgehensweise im Zusammenhang mit Nachträgen getroffen. Ein standardisiertes Verfahren, wie beispielsweise ein zentrales Nachtragsmanagement, ist in Lemgo nicht eingerichtet.	172	E8	Die Alte Hansestadt Lemgo sollte in ihrer Dienstanweisung zusätzliche Regelungen aufnehmen, wie mit Auftragsänderungen und Nachträgen einheitlich umzugehen ist. Zusätzlich sollte sie an zentraler Stelle eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen von den Auftragswerten vornehmen.	173

→ 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