

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Bielefeld im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Bielefeld	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	9
→ Zur Prüfung der Stadt Bielefeld	11
Prüfungsablauf	11
→ Zur Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	14

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. 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).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die kreisfreien Städte miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI¹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Bielefeld wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld

Managementübersicht

Die Haushaltslage der Stadt Bielefeld ist seit Jahren defizitär. Bielefeld lebt - wie die Mehrzahl der kreisfreien Städte - von der Substanz. Das aktuelle Haushaltssicherungskonzept weist erst

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

für 2022 wieder ein positives Jahresergebnis aus. Bis dahin wird sich der Werteverzehr weiter fortsetzen. So wird sich - ausgehend vom Betrachtungsjahr 2012 - das städtische Eigenkapital innerhalb der nächsten zehn Jahre voraussichtlich um weitere 367 Mio. Euro bzw. mehr als 40 Prozent verringern.

Auch wenn die Stadt Bielefeld keine positiven Jahresergebnisse erzielt und sich in der Haushaltssicherung befindet, konnte sie die Fehlbeträge in jedem Jahr verringern. So indizieren die sich verbessernden Ergebnisse eine stetige Arbeit an der Konsolidierung des Haushalts.

Gemessen am strukturellen Ergebnis 2012 besteht gleichwohl ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf von rd. 87 Mio. Euro bei einem Gesamthaushaltsvolumen von rd. 1 Mrd. Euro. Daraus wird deutlich, dass sich die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen in der derzeitigen Haushaltsplanung noch nicht hinreichend abbilden. Vielmehr wird die Planung bisher von Ertragszuwächsen bei der Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen und den Gemeinschaftssteuern dominiert. Dabei sind gerade die Gewerbesteuererträge wegen ihrer zunehmenden Schwankungsanfälligkeit besonders risikobehaftet.

Hinzu kommen Risiken aus der unzureichenden Liquiditätslage und dem Substanzverlust im Anlagevermögen.

So finanziert die Stadt Bielefeld ihr laufendes Geschäft mangels ausreichender Selbstfinanzierungskraft in erheblichem Umfang über Kredite zur Liquiditätssicherung. Zwar fällt das Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit geringer aus als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Dennoch erreicht der Bestand an Liquiditätskrediten in Bielefeld im Betrachtungsjahr 2012 eine Größenordnung von rd. 464 Mio. Euro mit weiter steigender Tendenz. Nach der Finanzplanung werden die Liquiditätskredite bis 2017 um weitere ca. 170 Mio. Euro anwachsen. Wenngleich die derzeitige Niedrigzinsphase für sinkenden Zinsaufwand sorgt, besteht ein umso größeres Zinsänderungsrisiko. Die Stadt Bielefeld praktiziert zwar ein aktives Zins- und Schuldenmanagement. Dennoch besteht allein durch die steigende Höhe der Liquiditätskredite ein andauerndes Haushaltsrisiko.

Gleiches gilt für das Anlagevermögen. So gelingt es der Stadt Bielefeld nicht, dem Werteverzehr durch eine ausreichende Investitionstätigkeit zu begegnen. Grund hierfür ist insbesondere die Überalterung des Straßenvermögens. Dies umfasst allein ein Drittel des städtischen Gesamtvermögens im Kernhaushalt. Bei einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer der Straßen von nur noch elf Jahren (Stand 31. Dezember 2012) birgt die geringe Reinvestitionstätigkeit bereits mittelfristig entsprechende Risiken. Ein unverändertes Investitionsvolumen kann zu einem ungewollten Werteverzehr führen und somit nicht nur den städtischen Haushalt negativ beeinflussen sondern auch den Straßenzustand erheblich beeinträchtigen. Umso wichtiger ist es, diese Risiken durch den gezielten Einsatz von Straßenbaubeiträgen abzufedern. Positiv bewertet die GPA NRW daher die hohe Drittfinanzierungsquote der Stadt Bielefeld. Bielefeld nutzt aktiv die aus den Beiträgen resultierenden Finanzierungsmöglichkeiten.

Zur Verbesserung der Steuerungsgrundlagen sollte die Stadt Bielefeld für ihre Verkehrsflächen eine neue Zustandserfassung durchführen und entsprechend fortschreiben. Auf dieser Basis kann sie ein mittel- und langfristiges Erhaltungsmanagement aufbauen.

Im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen hat die GPA NRW auch die Straßenbeleuchtung in den Blick genommen und strukturell wie aufwandseitig interkommunal verglichen, um weitere Handlungsmöglichkeiten im Anlagevermögen und dessen Erhaltung zu identifizieren. Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Bielefeld überdurchschnittliche Gesamtaufwendungen

für die Straßenbeleuchtung auf. Bedingt ist dies jedoch durch hohe Unterhaltungsaufwendungen infolge der ab 2011 erfolgten Umrüstung auf LED-Technik. Erfolge dieser Umrüstung zeigen sich unter anderem beim Stromverbrauch. Lag dieser in 2011 noch über dem Benchmark, konnte er in 2012 bereits unterschritten werden. Im Zeitraum von 2009 bis 2013 konnte die Stadt den Stromverbrauch um gut 31 Prozent senken.

Der landesweite Anpassungs- und Veränderungsdruck in den kommunalen Schulen stellt seit geraumer Zeit erhöhte Anforderungen an die Schulentwicklungsplanung und Schulorganisation. Die Planungsüberlegungen zum künftigen Schulflächenbedarf werden dabei auch in Bielefeld von dem seit Jahren zu verzeichnenden und sich weiter fortsetzenden Schülerrückgang geprägt. In Summe werden zukünftig weniger Schulflächen benötigt. Zwischenzeitlich zusätzlich eintretende Flächenbedarfe durch den Offenen Ganzttag, die inklusive Beschulung sowie die aktuell auch in Bielefeld anwachsenden Zuwanderungs- und Flüchtlingszahlen werden diese Gesamttendenz nicht verändern. Allenfalls werden sie den notwendigen Schrumpfungsprozess der Gebäudeflächen verlangsamen.

So ist auch die Stadt Bielefeld angesichts der bisherigen Schülerverluste und künftiger Prognosewerte in besonderer Weise gefordert, die städtischen Schulflächen dem künftigen Bedarf anzupassen. Bereits heute sind zum Teil erhebliche rechnerische Flächenüberhänge festzustellen, die perspektivisch weiter anwachsen werden.

Dies gilt insbesondere für die städtischen Grundschulen. Der Flächenüberschuss wird allein hier in den nächsten Jahren auf voraussichtlich 12.000 m² ansteigen, sofern die Stadt an ihrem Entschluss festhält, sämtliche Schulen zu erhalten. Die Stadt Bielefeld sollte angesichts der mangelnden Auslastung und des erheblichen Ressourcenverbrauchs, der mit der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulgebäude verbunden ist, die Zahl der Grundschulstandorte sukzessive verringern.

Auch die Gesamtschulen sind hinsichtlich des Flächenverbrauchs auffällig. Zwar nutzen sie ihre Aufnahmekapazitäten voll aus. Sie sind jedoch teilweise großzügig bemessen. Die Stadt sollte daher prüfen, ob durch eine effizientere Nutzung der Gebäude eine höhere Zügigkeit oder die Vermietung von Teilflächen ermöglicht werden können.

Während die Realschulen und Gymnasien zum Zeitpunkt der Prüfung noch keinen Handlungsbedarf erkennen lassen, hat die Stadt Bielefeld auf die rückläufigen Schülerzahlen bei den Hauptschulen bereits reagiert. Die GPA NRW bewertet es insbesondere positiv, dass sich die Kommune bereits frühzeitig mit der Weiterverwertung der auslaufenden Schulen beschäftigt.

Die Betrachtung der Schulturnhallen der Stadt Bielefeld zeigt im Vergleichsjahr 2011 eine bedarfsgerechte Versorgung. Gleichwohl sieht die GPA NRW Optimierungsmöglichkeiten, indem Entgelte für die Sporthallennutzung durch Dritte für eine zusätzliche Haushaltsentlastung sorgen können.

Im weiteren Fokus der Prüfung waren neben dem Straßen- und Schulgebäudevermögen auch die städtischen Grünflächen.

Hier hat die GPA NRW schwerpunktmäßig die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie das Straßenbegleitgrün einer vertiefenden Betrachtung unterzogen. Auffällig ist, dass die Stadt Bielefeld über ein überdurchschnittliches Angebot an Park- und Gartenanlagen verfügt. Gleichzeitig liegen die Aufwendungen für die flächenbezogene Pflege und Unterhaltung oberhalb des GPA-Benchmarks. Dies deutet auf Wirtschaftlichkeitspotenzial hin. Positiv bewertet die GPA NRW die aktuelle Erarbeitung individueller und differenzierter Pflegepläne.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen stellt Bielefeld die maximale Fläche mit einer ebenfalls maxima-

len durchschnittlichen Größe der Anlagen zur Verfügung. Auch die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze ist überdurchschnittlich. Dagegen bilden die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze bezogen auf die Fläche den interkommunalen Minimalwert. Die Flächen und Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns konnten mangels ausreichender Datenlage nicht vollständig ermittelt werden. Somit konnte die GPA NRW hier keine valide interkommunale Standortbestimmung vornehmen.

Zahlreiche Optimierungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW im Bereich der Steuerung des Grünflächenmanagements. Die Aufgaben für das öffentliche Grün sind auf mehrere Ämter und Betriebe verteilt. Die Verantwortlichkeiten sind nicht eindeutig geregelt. Die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen sollte die Stadt Bielefeld aus Sicht der GPA NRW fachlich an einer Stelle bündeln. Gleichzeitig sollte die Stadt Bielefeld das vorhandene Grünflächeninformationssystem auf alle kommunalen Grünflächen ausweiten. So entsteht eine einheitliche stadtweite Datenbasis. Unsicherheiten in der Datenlage, die in der Prüfung neben dem Straßenbegleitgrün insbesondere die Abgrenzung der Flächen der Park- und Gartenanlagen von den Spiel- und Bolzplätzen betrafen, sollten hierdurch künftig vermieden werden.

Haushaltsentlastungspotenzial im Bereich der Grünflächen sieht die GPA NRW zudem in der Möglichkeit, die Anzahl und Fläche der städtischen Friedhöfe zu verringern. Dies reduziert den Pflege- und Bewirtschaftungsaufwand im Friedhofswesen und damit den Verlust im städtischen Umweltbetrieb.

Weitere Konsolidierungsansätze ergeben sich bei den Personal- sowie Sach- und Transferleistungen.

Im Bereich Sicherheit und Ordnung zeigen die Leistungskennzahlen in vier von fünf betrachteten Aufgabenbereichen eine erhöhte Personalausstattung. Die Analyseergebnisse lassen Potenziale erkennen. Das Personenstandswesen zeigt bei einer am Benchmark ausgerichteten Personalausstattung weitere Handlungsmöglichkeiten bei den Prozessen. Die Stadt Bielefeld sollte die Anzahl der Bürgerämter reduzieren und den Personalbedarf an den Fallzahlen ausrichten. Auch sollten sie die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten zentralisieren. Damit bestehen gute Voraussetzungen, die Aufgaben neu zu strukturieren sowie Redundanzen und Überschneidungen zu minimieren. Die KFZ-Zulassung hat die Stadt Bielefeld im Prüfzeitraum neu strukturiert. Eine Evaluierung der durchgängigen Terminvergabe und eine Personalbemessung sind geplant und unterstützen die Prüf- und Untersuchungsergebnisse.

Im Prüffeld Soziales entspricht die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen im Vergleichsjahr 2011 in weiten Teilen den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks. In einigen Aufgabenbereichen werden die Benchmarks sogar übertroffen. Stellenpotenziale sind lediglich in der stationären Pflege, in der Rentenversicherung und im Wohngeld vorhanden. Die genaue Realisierung der Stellenpotenziale ist durch eigene organisatorische Untersuchungen zu ermitteln. Die Stadt Bielefeld sollte insbesondere das Aufgabenfeld stationäre Hilfe zur Pflege untersuchen. Dabei sind Vorgaben (Standards) zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Daneben sollte die Stadt Bielefeld festlegen, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Das sind zum Beispiel längere Warte- oder Bearbeitungszeiten oder der Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen.

Ein Teil des in der Prüfung ermittelten Stellenpotenzials hat die Stadt Bielefeld zwischenzeitlich bereits erschlossen, ein weiterer Stellenabbau ist bereits geplant.

Anhaltspunkte für personelle Konsolidierungsmaßnahmen haben sich zudem aus der vergleichenden Aufwandsbetrachtung der Schulsekretariate der Stadt Bielefeld ergeben. So weisen die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate der weiterführenden Schulen sowie der Berufskollegs im Betrachtungsjahr ein überdurchschnittliches Niveau auf und indizieren Optimierungspotenzial. Neben einer Überprüfung der aktuellen Stellenberechnungen sollte die Stadt Bielefeld insbesondere eine flexiblere Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte anstreben, um die Arbeitszeiten zeitnah an die sich verändernden Bedarfe anpassen zu können.

Bei den Sach- und Transferaufwendungen hat die GPA NRW im Wesentlichen die großen Aufgabenblöcke Jugend und Soziales auf Handlungsmöglichkeiten hin untersucht. Einbezogen in die Prüfung wurden zudem die Aufwendungen der Schülerbeförderung. Das Aufwandsniveau in der Schülerbeförderung zeigt keine besonderen Auffälligkeiten. Die Beförderungskosten für den Schulweg sind im Verhältnis zu den beförderten Schülern insgesamt unterdurchschnittlich. Dies ist ein Indiz für eine wirtschaftliche Organisation dieses Handlungsfeldes. Die angestrebte weitere Optimierung der Schülerbeförderung durch Entzerrung der Schulzeiten bewertet die GPA NRW positiv. Nun kommt es auf eine entsprechende Umsetzung an, um am Ende auch tatsächlich Konsolidierungspotenzial erschließen zu können.

Im Sozialbereich bilden die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Betrachtungsjahr den interkommunalen Höchstwert ab. Ursächlich hierfür ist neben der Aufwandsentwicklung bei den Integrationshilfen vor allem die hohe Fallzahl in der Frühförderung. Mit der Einrichtung der Fachstelle Frühförderung im Jahr 2011 hat die Stadt Bielefeld auf diese Entwicklung reagiert und die Zugangssteuerung optimiert. Durch eine pass- und zielgenaue heilpädagogische Förderung konnte die Stadt Bielefeld inzwischen Einsparungen erzielen.

Zur Optimierung der Aufwendungen für den Behindertenfahrdienst sollte die Stadt Bielefeld die Beförderungsleistungen zukünftig öffentlich ausschreiben.

Positiv bewertet die GPA NRW, dass die Stadt Bielefeld die in der letzten überörtlichen Prüfung ausgesprochenen Empfehlungen zur Optimierung des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege größtenteils umgesetzt hat.

Weitere Handlungsoptionen ergeben sich im Jugendbereich. Hinsichtlich der Fehlbeträge in den beiden näher betrachteten Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit sowie Tagesbetreuung für Kinder zeigt sich vor allem letzterer interkommunal auffällig. Die Stadt Bielefeld erzielt im Vergleichsjahr 2011/2012 die höchsten U3-Versorgungsquoten aller 23 kreisfreien Städte. Die sehr gute Versorgung mit U3-Betreuungsplätzen entspricht dem Konzept „Familienfreundliches Bielefeld“. Auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder wirkt sich dies jedoch belastend aus. Neben der hohen Versorgungsquote beeinflussen insbesondere die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote, die vergleichsweise hohen freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger sowie die Verteilung der Betreuungszeiten den Fehlbetrag negativ.

Die Stadt Bielefeld sollte den eingeschlagenen Kurs der bedarfsgerechten Reduzierung des Betreuungsumfangs fortsetzen. Die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus dem neu eingeführten webbasierten Platzreservierungs- und Anmeldeprogramm sollte sie dafür entsprechend nutzen. Sie sollte zudem in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse zu verringern. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten.

Bei den Hilfen zur Erziehung ist die Stadt Bielefeld den Empfehlungen aus der ersten Prüfrunde weitestgehend gefolgt und konnte entsprechende Einspareffekte generieren.

Insgesamt ist der Konsolidierungswille der Stadt Bielefeld erkennbar. Er dokumentiert sich insbesondere im zuletzt erarbeiteten umfassenden Haushaltskonsolidierungskonzept mit einem Gesamtvolumen von rd. 47 Mio. Euro. Die Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes ist jedoch von der kontinuierlichen und konsequenten Realisierung der Einzelmaßnahmen abhängig. Diese muss die Stadt Bielefeld noch hinreichend konkretisieren, um perspektivisch eine echte Trendwende einleiten zu können. Aufgrund ihres hohen Ausgliederungsgrades sollte sie insbesondere ihre verselbständigten Aufgabenbereiche noch stärker an der Konsolidierung beteiligen und in den Prozess der Verwaltungsoptimierung und Standardreduzierung intensiver einbeziehen.

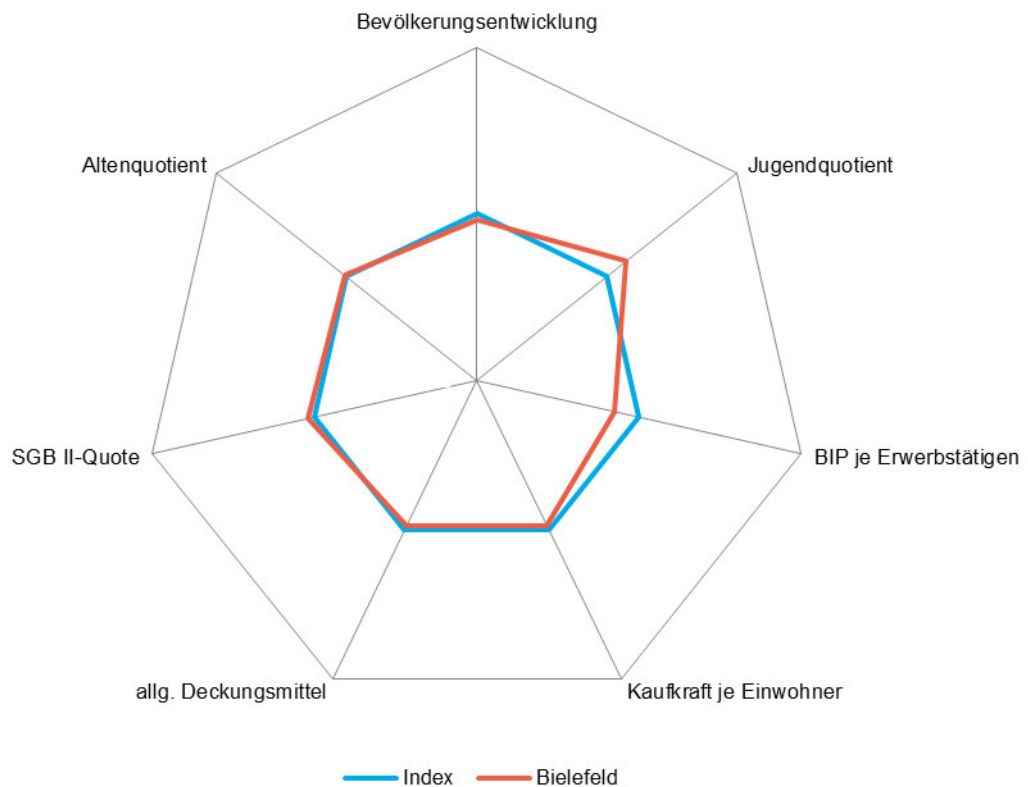
Die durch die GPA NRW aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten sollen der Stadt Bielefeld Unterstützung und zusätzliche Orientierung auf dem eingeschlagenen Weg der Konsolidierung geben.

Ausgangslage der Stadt Bielefeld

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bielefeld. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den kreisfreien Städten. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Insgesamt positioniert sich die Stadt Bielefeld bei den meisten Strukturmerkmalen dicht an den Mittelwerten der kreisfreien Städte. Lediglich zwei Abweichungen sind auffällig. Sie betreffen zum einen den Jugendquotienten, das heißt den Anteil der Einwohner unter 21 Jahren an der mittleren Generation. Mit seiner überdurchschnittlichen Ausprägung stellt er eine eher begünstigende strukturelle Rahmenbedingung für die Stadt Bielefeld dar. Im Gegensatz dazu zeigt das vergleichsweise niedrige Bruttoinlandsprodukt, das der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche im Wirtschaftsraum Bielefeld entspricht, eine eher belastende Ausprägung.

In der Gesamtschau lässt sich aus den dargestellten Merkmalen weder eine besonders belastende noch besonders begünstigende strukturelle Situation der Stadt Bielefeld ableiten.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

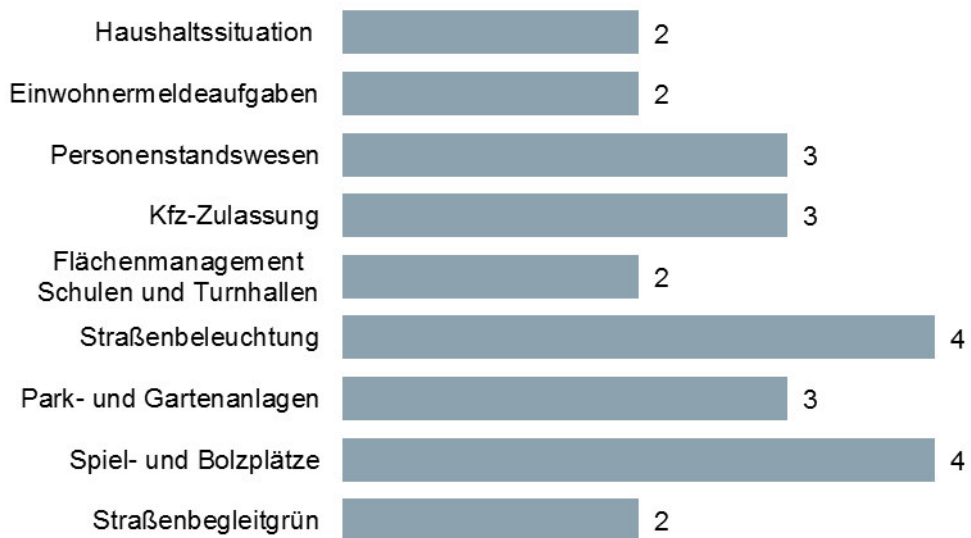
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Die Ableitung der Bewertung wird in den Teilberichten beschrieben.

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Bielefeld

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bielefeld wurde von April 2012 bis Dezember 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Bielefeld durchgängig in allen Prüffeldern Daten des Jahres 2011 zugrunde gelegt. Soweit auch Vergleichsdaten aus 2012 geliefert werden konnten, sind diese ergänzend in unsere Betrachtungen eingeflossen.

Für die Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die Jahresabschlüsse 2011 und 2012, die Haushaltspläne 2013 und 2014 sowie den Haushaltsplanentwurf 2015 zurückgreifen. Darüber hinaus betrachtet die GPA NRW auch die Plandaten der Folgejahre. Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse, die vorliegenden Gesamtabchlüsse sowie die Haushaltsverfügungen der Kommunalaufsicht in die Prüfung einbezogen.

Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Petra Pauly/ Martin Bamberger
Sicherheit und Ordnung	Stephanie Höpker
Jugend	Thomas Junker
Soziales	Anja Mareczek
Schulen und Sport	Dirk Hungermann
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann
Grünflächen	Stephanie Ackermann
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Kowalewski
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Michael Essler

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabchluss erfolgt jeweils ein gesonderter Bericht.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In mehreren Abschlussgesprächen auf Dezernatsebene hat die GPA NRW den zuständigen Stadträten und Amtsleitungen die jeweiligen Prüfergebnisse vorgestellt. Am 18.08.2015 erfolgte zudem eine zusammenfassende Information des Verwaltungsvorstandes. Mit der Vorstellung der Prüfergebnisse in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschuss am 08.09.2015 wird die überörtliche Prüfung der Stadt Bielefeld durch die GPA NRW abgeschlossen.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden bis zu 23 kreisfreie Städte einbezogen.

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktu-

reller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen, die über die in diesem Bericht beschriebenen Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellten Potenziale hinausgehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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 sie für die interne Steuerung der Kommune genutzt werden.

Herne, den 06.07.2015

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Manfred Wiethoff

Teamleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Bielefeld
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	7
Strukturelles Ergebnis	8
Haushaltsplanung	9
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	19
Haushaltskonsolidierung	20
Kommunaler Steuerungstrend	22
Beiträge	27
Gebühren	29
Steuern	30
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	32
Vermögenslage	32
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	44

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. Vergleichszahlen beziehen sich in diesem Bericht allein auf die kreisfreien Städte. Wenn wir abweichende Vergleiche anstellen, weisen wir gesondert darauf hin. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage. Die Gesamtabschlüsse der kreisfreien Städte werden gesondert geprüft.

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Seit 2002 befand sich die Stadt Bielefeld nach kameraler Rechnungslegung in der Haushaltssicherung. Der letzte kamerale Abschluss im Jahr 2008 konnte einen originären Überschuss er-

zielen. Seit der Einführung des NKF im Jahr 2009 gelingt es der Stadt Bielefeld nicht, die Aufwendungen durch Erträge zu decken. 2009 konnte der Haushaltsausgleich kurzfristig durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erzielt werden.

Ab 2010 befindet sich die Stadt Bielefeld erneut in der Haushaltssicherung. Die Ausgleichsrücklage war verbraucht und die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage hat die fünfprozentige Grenze zwei Jahre in Folge überstiegen. Mit der Änderung der Gemeindeordnung im Jahr 2012 durch das 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz wurde der Zeitraum zur Erlangung des Haushaltsausgleichs von fünf auf zehn Jahre verlängert. Der Stadt Bielefeld gelingt es, mit dem Haushaltsplan 2012 den Haushaltsgleich für 2022 darzustellen. Nach zwei Jahren Nothaushaltsrecht liegt somit wieder ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept vor.

Der Umstellungsprozess auf das NKF wirkt auf Außenstehende zögerlich. Sowohl die Bewirtschaftung des Haushaltssicherungskonzeptes als auch die Begleitung des Umstellungsprozesses ist personalintensiv. Um in der schwierigen Haushaltssituation kein neues Personal binden zu müssen, hat die Stadt Bielefeld die Verzögerungen im Umstellungsprozess bewusst in Kauf genommen. Die Feststellung der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 erfolgte somit erst im Dezember 2011. Das Anzeigeverfahren zur Eröffnungsbilanz hat die Bezirksregierung 2013 abgeschlossen. Den Jahresabschluss 2012 hat die Stadt Bielefeld den politischen Gremien erst im April 2014 vorgelegt. Die Feststellungen der GPA NRW zur Eröffnungsbilanz hat die Stadt in den Jahresabschlüssen 2011 und 2012 umgesetzt. Den Jahresabschluss 2013 plant die Stadt im Frühjahr 2015 vorzulegen. Um einen Steuerungsverlust aus dieser zeitlichen Verzögerung zu vermeiden, verfasst die Stadt Bielefeld alle vier Monate Berichte zur Haushaltsausführung und zur Entwicklung der Eckdaten. Entsprechend zeitverzögert befasste sich die Stadt Bielefeld auch mit der Aufstellung des Gesamtabschlusses. Zwischenzeitlich liegen aber auch die Gesamtabschlüsse 2010 und 2011 vor.

Der Haushaltsplanentwurf 2015 wurde am 11. Dezember 2014 den politischen Gremien vorgelegt. Aktuelle Daten, Aussagen des Vorberichts sowie das zu Grunde liegenden Strategiepapier des Verwaltungsvorstands hat die GPA NRW berücksichtigt, soweit sie für die Analysen relevant waren.

→ **Feststellung**

Die Aufstellung der Jahresabschlüsse und des Gesamtabschlusses erfolgt zeitversetzt. Daraus entsteht ein Steuerungsverlust für die städtische Haushaltsführung. Die Stadt Bielefeld versucht, diesen weitgehend durch eine enge Überwachung der Eckdaten und durch ihr Berichtswesen zu kompensieren.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Entwicklung der Jahresergebnisse 2009 bis 2012 in Tausend Euro

Saldo	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Erträge	760.053	824.316	921.019	949.190
Ordentlicher Aufwand	927.105	962.183	1.018.504	1.024.237
Ordentliches Ergebnis	-167.052	-137.867	-97.485	-75.047
Finanzergebnis	13.013	20.270	16.065	10.427

Saldo	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis	-154.039	-117.597	-81.420	-64.620
Jahresergebnis in Einwohner je Euro	-477	-364	-252	-200

Bielefeld hat 2012 noch keine ergebnisneutralen Verrechnungen gegen die allgemeine Rücklage vorgenommen

Die sich bessernden Ergebnisse der Stadt Bielefeld indizieren eine stetige Arbeit an der Konsolidierung des Haushalts. Bislang hat die Stadt Bielefeld von Jahr zu Jahr reagiert, um jährlich neu prognostizierte Haushaltsdefizite auszugleichen. Sie hat dabei auch, nach einem Gewerbesteuerertragsrückgang in 2009, von verbesserten Gewerbesteuererträgen profitiert. Seit 2012 sind die Gewerbesteuererträge wieder deutlich eingebrochen. Trotz hoher Einbußen bei der Gewerbesteuer konnte die Stadt Bielefeld im Ergebnis besser abschneiden als geplant. Damit ist erstmalig eine Ergebnisverbesserung gelungen, die nicht aus Gewerbesteuererträgen resultiert. Im Wesentlichen ist das zurückzuführen auf

- Ertragsverbesserungen bei sonstigen Steuern und Gebühren und
- Reduzierung von Transferaufwendungen¹.

Gleichzeitig hat die GPA NRW festgestellt, dass die Jahresergebnisse zusätzlich durch überwiegend negative Sondereffekte belastet wurden. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertberichtigungen auf Forderungen. Sie saldierten sich im Laufe der Jahre auf eine Größenordnung zwischen 10,4 und 15,1 Mio. Euro. Die Stadt Bielefeld hat also immer ihre bilanzpolitischen Spielräume dazu genutzt, Haushaltsrisiken zu minimieren, auch wenn dies zu Ergebnisbelastungen geführt hat.

→ Feststellung

Auch wenn die Stadt Bielefeld keine positiven Jahresergebnisse erzielt und sich in der Haushaltssicherung befindet, konnte sie die Fehlbeträge in jedem Jahr verringern. Sie hat dabei stets darauf geachtet, als vorsichtiger Kaufmann zu agieren und Haushaltsrisiken zu minimieren.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011 und 2012 im interkommunalen Vergleich

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	-252	-788	-102	-310	-372	-289	-217	19
2012	-200	-603	-25	-219	-298	-187	-119	20

Keine kreisfreie Stadt konnte in den Vergleichsjahren, ein positives Jahresergebnis ausweisen. Insgesamt war die kommunale Ausgangslage im Jahr 2012 besser als 2011.

Die Stadt Bielefeld ist in beiden Jahren besser als der Mittelwert. Sie konnte aber 2012 nicht im selben Umfang am wirtschaftlichen Aufschwung teilhaben wie die kreisfreien Städte insgesamt.

¹ Vergleiche Analysen in den Berichtsabschnitten Kommunaler Steuerungstrend und Ertragslage

2011 erreicht sie einen Wert, der zwischen dem zweiten und dritten Quartil liegt. 2012 positioniert sie sich dagegen nur zwischen dem Mittelwert und dem zweiten Quartil.

Geplante Jahresergebnisse 2013 bis 2017 in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Ordentliche Erträge	957.381	991.925	1.004.088	1.026.870	1.051.886
Ordentlicher Aufwand	1.052.609	1.059.873	1.065.817	1.073.324	1.085.490
Ordentliches Ergebnis	-95.228	-67.947	-61.729	-46.454	-33.604
Finanzergebnis	8.323	11.164	4.545	2.501	2.122
Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit	-86.904	-56.783	-57.184	-43.953	-31.481
Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0	0
Jahresergebnis	-86.904	-56.783	-57.184	-43.953	-31.481

Daten basierend auf Haushaltsplan 2013 und Haushaltsplan 2014 mit mittelfristiger Finanzplanung 2015 bis 2017

Auch wenn das Jahresergebnis 2013 bisher nicht vorliegt, geht die Stadt Bielefeld davon aus, dass das geplante Jahresergebnis von minus 87 Mio. Euro eintritt. Dieses Ziel kann, entsprechend der Entwicklung 2012, trotz rückläufiger Gewerbesteuererträge erreicht werden.

Verbesserungen oder Verschlechterungen gegenüber dem Plan waren in der Vergangenheit in Bielefeld immer an die Gewerbesteuerentwicklung gekoppelt. Deshalb bewertet die GPA NRW positiv, dass es der Stadt Bielefeld 2012 und 2013 gelingt, das geplante Ziel trotz rückläufiger Gewerbesteuererträge zu erreichen². Die Entwicklung im Jahr 2014 lässt wieder auf eine leichte Verschlechterung schließen. Den erneuten Einbrüchen bei der Gewerbesteuer konnten nur zum Teil gegensteuernde Maßnahmen gegenüber gestellt werden. Das Jahresergebnis wird den Ansatz um ca. 15 Mio. verfehlen. Der Haushaltsplanentwurf 2015 zeigt, dass deutliche Korrekturen notwendig sind. Insbesondere rückläufige Gewerbesteuererträge und der Anstieg der Personalaufwendungen (Tarifergebnis und Nachzahlung Beamte) belasten die Planung 2015.

Verlängerter Planungszeitraum 2018 bis 2022 in Tausend Euro

	2018	2019	2020	2021	2022
Ordentliche Erträge	1.065.504	1.082.851	1.102.738	1.121.387	1.142.324
Ordentlicher Aufwand	1.100.227	1.114.060	1.112.152	1.124.542	1.137.895
Ordentliches Ergebnis	-34.723	-31.209	-9.414	-3.155	4.429
Finanzergebnis	-3.101	-3.685	-3.704	-2.996	-2.873
Ergebnis der lfd. Verwaltungstätigkeit	-37.823	-34.894	-13.118	-6.151	1.556

² Vergleiche Ausführungen im Berichtsabschnitt Kommunaler Steuerungstrend

	2018	2019	2020	2021	2022
Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0	0
Jahresergebnis	-37.823	-34.894	-13.118	-6.151	1.556

Daten basierend auf dem Haushaltssicherungskonzept (HSK) 2014

Der Haushaltsplanentwurf 2015 sieht für 2022 ein positives Jahresergebnis von sieben Mio. Euro vor. Damit plant die Stadt ein um 5,6 Mio. Euro besseres Ergebnis als noch 2014. Zuschlaggebend ist die geplante Verbesserung des Finanzergebnisses: Die Stadt plant mit sechs Mio. Euro niedrigeren Zinsaufwendungen. Geplante Verbesserungen bei den ordentlichen Erträgen werden hingegen durch geplante Zuwächse bei den ordentlichen Aufwendungen aufgezehrt.

Entwicklung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-65	-87	-57	-57	-44	-32	-38	-35	-13	-6	2
Höhe der allg. Rücklage	628	541	484	427	383	351	313	278	265	259	261
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prozentuale Entwicklung											
Verringerung der allg. Rücklage des Vorjahres	7,7	13,8	10,5	11,8	10,3	8,2	10,8	11,1	4,7	2,3	./.
Fehlbetragsquote nach Ergebnis	9,5	13,8	10,5	11,8	10,3	8,2	10,8	11,1	4,7	2,3	./.

Das Ergebnis 2013 liegt noch nicht vor. Die Entwicklung basiert auf dem Ergebnis 2012 und den Plandaten aus dem Haushaltsplan 2014

Wenn es der Stadt Bielefeld nicht gelingt, den Haushaltsausgleich 2022 zu erreichen, ist die weitere Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes gefährdet.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,

- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich³ und der Landschaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Landschaftsumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Strukturelles Ergebnis 2012

Bielefeld	
Jahresergebnis	-64.620
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	379.078
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	-11.500
= bereinigtes Jahresergebnis	-432.198
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	345.595
= strukturelles Ergebnis	-86.603

Als Sondereffekte im Jahr 2012 hat die GPA NRW Tatbestände wie Wertberichtigungen auf Forderungen und Abschreibungen auf Finanzanlagen von 11,5 Mio. Euro identifiziert. Diese haben das Jahresergebnis zusätzlich belastet. Sie haben aber letztendlich dazu geführt, dass die Lücke zwischen strukturellem und tatsächlichem Ergebnis in Bielefeld geringer ist. Das Jahresergebnis 2012 vermittelt also ein relativ realistisches Bild der bestehenden Haushaltssituation.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld nutzt ihre bilanzpolitischen Spielräume, um die strukturelle Haushaltssituation möglichst realistisch abzubilden.

³ Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen, Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag, Schlüsselzuweisungen und Steuerbeteiligungen

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bielefeld ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2022⁴. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Bielefeld ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Mit dem Doppelhaushalt 2010/2011 hat die Stadt Bielefeld ein Konsolidierungsziel von 40 Mio. Euro formuliert.

Pauschale Zielgrößen sollten in der Folge kontinuierlich in den Planungen konkretisiert werden. Dazu gehören folgende Maßnahmen:

- Abläufe in der Verwaltung sollen optimiert werden.
- Standards sollen reduziert werden.
- Beteiligungen sollen stärker in den Konsolidierungsprozess eingebunden werden, Verluste reduziert und Gewinnausschüttungen erhöht werden.
- Hunde-, Vergnügungs- und Zweitwohnungssteuer sollen erhöht werden.
- Die Grundsteuer B soll erhöht werden, falls dies nicht durch Beteiligungen des Bundes an den sozialen Lasten kompensiert werden kann.

Zusätzlich sollen folgende Vorgaben Fehlentwicklungen kompensieren:

- Haushaltsansätze der Finanzplanung haben grundsätzlich Bestand.
- Ertragsminderungen und Aufwandssteigerungen müssen vorrangig an anderer Stelle kompensiert werden und fließen nur in begründeten Ausnahmefällen in die Planung ein.
- Kompensation erfolgt vorrangig bei den freiwilligen Leistungen.

Als Reaktion auf verschiedene Entwicklungen sowie um die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts zu sichern, hat die Stadt Bielefeld inzwischen ein umfassendes Konsolidierungskonzept erarbeitet. Das HSK 2014 beinhaltet 254 Einzelmaßnahmen und ein Gesamtkonsolidierungsvolumen von knapp 47 Mio. Euro. Im März 2015 hat die Verwaltung über den bisherigen Umsetzungsstand von Haushaltssicherungsmaßnahmen berichtet. Der Bericht umfasst 91 Maßnah-

⁴ Geplantes Ergebnis des verlängerten Konsolidierungszeitraums auf der Basis des Entwurfes des Haushaltssicherungskonzeptes 2015

men mit einem geplanten Volumen von 27,4 Mio. Euro. Bis zum Ende 2014 konnten sogar 29 Mio. Euro realisiert werden. Die sehr gute Realisierungsquote konnte sowohl bei Erträgen als auch bei Aufwandspositionen erzielt werden

Ein wesentlicher Aspekt, der in Bielefeld immer wieder entscheidend für die Erreichung der geplanten Ergebnisse ist, ist die Entwicklung der Gewerbesteuer. Darüber hinaus muss auch die Stadt Bielefeld die wachsenden sozialen Lasten kompensieren. Die GPA NRW stellt die werthaltigsten Haushaltsansätze 2022 dem strukturellen Ergebnis 2012 gegenüber.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis 2022 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2022****	Differenz 2012/2022	Durchschnittliche jährliche Steigerung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	175.810**	220.308	68.942	3,4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	119.972**	185.135	65.163	4,4
sonstige Steuern (bereinigt)	68.276***	91.810	23.534	3,0
Schlüsselzuweisungen	135.011**	243.854	108.843	6,1
Sonstige Transfererträge	10.593***	17.959	7.366	5,4
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	80.618***	119.379	38.760	4,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	175.294***	201.273	25.979	1,4
Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen	183.429***	189.355	5.926	0,3
Bilanzielle Abschreibungen	38.474***	28.382	-10.093	-3,0
Steuerbeteiligungen	26.954**	16.064	-10.889	-5,0
Landschaftsumlage	70.854**	103.737	32.883	3,9
Transferaufwendungen (bereinigt)	366.174***	451.145	84.972	2,1

** Mittelwert 2009 bis 2012; *** Ergebnis 2012;**** lt. Haushaltsplanentwurf 2015

Die Stadt Bielefeld setzt ihre Haushaltsplanung grundsätzlich auf den aktuellsten verfügbaren Rechnungsergebnissen auf. Außerdem bezieht sie die Orientierungsdaten und die aktuellsten Steuerschätzungen ein, ebenso wie Ergebnisse aus den Haushaltsberatungen und identifizierte Sondereffekte.

Gewerbesteuer

Die Stadt Bielefeld hat die Ansätze 2013 und 2014 jeweils auf Basis der vorläufigen Vorjahresergebnisse kalkuliert. Hebesatzerhöhungen sowie Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten des Landes bzw. aus den Steuerschätzungen hat sie berücksichtigt. In der Nachbetrach-

tung musste die Stadt jedoch feststellen, dass das geplante Aufkommen jeweils nicht erzielt werden konnte.

Für die Ansätze ab 2015 hat sie daher einen verringerten Ausgangswert von 175 Mio. Euro zu Grunde gelegt. Diese Basis entspricht in etwa den durchschnittlichen Gewerbesteuererträgen der Jahre 2009 bis 2014. Für die Jahre 2015 bis 2018 hat die Stadt Steigerungsraten aus der Steuerschätzung von Mai 2014 übernommen. Die Steigerungsraten für die Jahre ab 2019 hat sie über das geometrische Mittel der Jahre 2005 bis 2014 berechnet. Diese Formel anzuwenden, ermöglicht ein Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales. Ab 2017 erwartet sie zudem wegen zusätzlich ausgewiesener Gewerbegebiete pauschal 1,5 Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge.

Ob die geplanten Erträge tatsächlich erzielt werden können, ist abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Des Weiteren ist offen, ob auf den neuen Gewerbegebieten Betriebe angesiedelt werden können, die die erhofften zusätzlichen Steuererträge zahlen. Die von der Stadt Bielefeld angesetzten Steigerungsraten sind nachvollziehbar. Aus Sicht der GPA NRW entspricht dies dem Vorsichtsprinzip, eine realistische Ausgangsbasis für die Ansatzbildung zu wählen. Dennoch impliziert die Schwankungsanfälligkeit der Gewerbesteuer ein allgemeines Planungsrisiko.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Ansätze für 2015 hat die Stadt Bielefeld auf Basis folgender Grundlagen gebildet:

- Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer: prognostiziertes Rechnungsergebnis 2014 von 120,6 Mio. Euro,
- Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer: vorläufiges Rechnungsergebnis 2013 fortgeschrieben mit der Steigerungsrate entsprechend der Steuerschätzung von November 2013 von 21,5 Mio. Euro.

Diese Ausgangsbasen hat die Stadt jeweils mit den Steigerungsraten der Orientierungsdaten vom 01. Juli 2014 fortgeschrieben. Ab dem Jahr 2019 hat sie Steigerungsraten angesetzt, die sich aus dem geometrischen Mittel der Jahre 2005 bis 2014 ergeben.

Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer berücksichtigt die Stadt für die Jahre 2015 bis 2017 zudem eine Soforthilfe des Bundes. Die leistet der Bund, um Kommunen bei der Finanzierung der Eingliederungshilfe zu entlasten. Ab dem Jahr 2018 verbucht die Stadt diese Entlastung als Kostenerstattung.

Die Höhe der Steigerungsraten sowie die Berücksichtigung der Soforthilfe des Bundes sind nachvollziehbar. Die Ausgangsbasen liegen jeweils deutlich über dem Mittelwert der Jahre 2009 bis 2014 und scheinen damit auf den ersten Blick optimistisch. Insgesamt hat die Stadt Bielefeld aber den Eindruck vermittelt, dass alle relevanten Aspekte berücksichtigt wurden, zumal sich der Zensus 2011 und die Bevölkerungsprognosen für Bielefeld positiv auswirken. Das Ergebnis 2014 wird voraussichtlich 2,5 Mio. Euro über dem Ansatz liegen.

Sonstige Steuern

Die wertmäßig größte Position der sonstigen Steuern ist die Grundsteuer B. Über diese Steuerart plant die Stadt ab 2018 ein kräftiges Ertragsplus.

Die Ansätze für die Planungsjahre 2015 bis 2017 berechnet sie zunächst auf Basis des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2013 sowie jeweils mit einer Steigerung um ein Prozent. Die moderaten Steigerungsraten erachtet die Stadt als angemessen. Sie hat keine Erkenntnisse, dass die Bautätigkeit in Bielefeld in den nächsten Jahren signifikant steigen wird. 2018 sieht die Planung vor, den Hebesatz von 539 v. H. auf 660 v. H. zu erhöhen. Die Maßnahme beabsichtigt die Stadt für den Fall, dass bis 2018 keine zusätzlichen Belastungsausgleiche des Bundes oder andere positive Effekte den kommunalen Haushalt erreichen.

→ **Feststellung**

Nach derzeitigem Planungsstand wird die Stadt Bielefeld den Hebesatz der Grundsteuer B im mittelfristigen Planungszeitraum kräftig anheben müssen. Insofern besteht konkreter Handlungsbedarf.

Schlüsselzuweisungen

Dem Ansatz der Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2015 hat die Stadt den in der 2. Modellrechnung des Landes zum GFG 2015 festgesetzten Betrag zu Grunde gelegt. Im Planwert für 2016 unterstellt die Stadt, dass die Gewerbesteuererträge des Jahres 2014 voraussichtlich zu höheren Schlüsselzuweisungen führen. Für die Folgejahre 2017 und 2018 berücksichtigt sie die Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten vom 01. Juli 2014. Ab dem Jahr 2019 hat sie die Steigerungsraten über das geometrische Mittel der Jahre 2005 bis 2014 berechnet.

Die Planung der Schlüsselzuweisungen ist plausibel. Ein über allgemeine Planungsrisiken hinausgehendes zusätzliches Risiko sieht die GPA NRW nicht.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Bei dieser Position plant die Stadt bis 2022 ausgehend vom Ergebnis 2012 mit einer Ertragssteigerung um 39 Mio. Euro. Der Planung liegt im Wesentlichen zu Grunde, dass der Bund seine Beteiligung an den Kosten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung stufenweise erhöht hat. Während die Höhe der Erstattung 2012 noch bei 45 Prozent lag, ist sie in den beiden Folgejahren auf 75 bzw. 100 Prozent gestiegen.

Des Weiteren berücksichtigt die Stadt bei dieser Position ab dem Jahr 2019 die Soforthilfe des Bundes (Entlastung von der Eingliederungshilfe, siehe oben).

Darüber hinaus setzt die Stadt Steigerungsraten von zwei Prozent an. Die Höhe der Steigerungsraten korrespondiert mit der erwarteten Entwicklung der Sozialtransferaufwendungen.

Die Planung der Erträge aus den Kostenerstattungen und Kostenumlagen ist insgesamt plausibel. Ein zusätzliches Risiko hat die GPA NRW nicht festgestellt.

Sonstige Transfererträge

Die Stadt plant, dass die sonstigen Transfererträge im Zeitraum 2012 bis 2022 um sieben Mio. Euro steigen werden. Die Steigerungsraten der Jahre 2016 bis 2022 von jährlich ca. einem Prozent erscheinen dabei angemessen. Allerdings: Der Ansatz für das Jahr 2013 ist um 39 Prozent höher als die Erträge des Ergebnisses 2012. Den Ansatz für 2014 hat die Stadt gegenüber dem Ansatz 2013 um weitere 12 Prozent angehoben. Für 2015 kalkuliert sie zudem mit einer weiteren Steigerung von vier Prozent. Durch die Erstaufnahmestelle für Flüchtlinge erbringt die Stadt Bielefeld Sozialleistungen, die im Nachgang von anderen Kommunen erstattet

werden. Die Ansätze entsprechen den Prognosen des Fachbereichs. Aktuelle Entwicklungen oder Abweichungen der Prognosen werden in zukünftigen Planungen berücksichtigt.

Finanzergebnis

Auf Grund der geplanten Fehlbeträge rechnet die Stadt mit einem Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung. Zudem kalkuliert sie mit einem leicht steigenden Zinsniveau. Dennoch plant die Stadt im Vergleich zur Haushaltsplanung 2014 mit niedrigeren Zinsaufwendungen. Hintergrund: Die Stadt kann in den kommenden Jahren Kredite umschulden und gemäß ihrer Erwartung neue Verträge zu deutlich günstigeren Konditionen abschließen.

Ein Großteil des städtischen Vermögens hat die Stadt ausgegliedert. Wichtige Aufgaben werden in den Eigenbetrieben wahrgenommen. Sofern die Stadt Bielefeld Abläufe optimieren und Standards reduzieren will, muss sie die Eigenbetriebe in diesen Prozess einbeziehen. Im Rahmen ihrer strategischen Haushaltskonsolidierung hat die Stadt daher u. a. beschlossen, ab 2016 im Bereich der Beteiligungen und Sondervermögen Verbesserungen von drei Mio. Euro zu generieren. Diese Verbesserungen kann sie nachhaltig nur dann erreichen, wenn die Finanzierungsstrukturen und Leistungsbeziehung zwischen Mutter und Töchtern im Konzern Stadt gut geregelt sind. Die Anforderungen an die Steuerung sind entsprechend hoch. Es besteht Handlungsbedarf.

→ Feststellung

Die Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes ist von der kontinuierlichen Realisierung einzelner Maßnahmen abhängig. Diese existieren bisher aber weitestgehend nur als Plangrößen. Um konkrete Konsolidierungsmaßnahmen ableiten zu können, müssen die Beteiligungen, insbesondere die Eigenbetriebe in den Prozess der Verwaltungsoptimierung und der Reduzierung von Standards einbezogen werden. Der Stadt Bielefeld steht noch ein Kraftakt bevor, auch wenn die politischen Gremien die Konsolidierungsmaßnahmen mit tragen.

Personalaufwendungen

Die Stadt Bielefeld plant mit steigenden Personalaufwendungen. Ausgehend vom Ergebnis 2012 beträgt die jährliche Steigerung 1,4 Prozent. In ihrer Planung berücksichtigt die Stadt einerseits Personalmehrbedarfe sowie geplante Einsparungen andererseits, die sich aus der Umsetzung des HSK ergeben. Sie geht bis 2018 davon aus, über Standardreduzierungen sowie die Optimierung von Abläufen dauerhaft acht Mio. Euro einsparen zu können.

Die Planung der Stadt beinhaltet ein allgemeines Planungsrisiko bezogen auf die veranschlagten Besoldungs- und Tarifsteigerungen. Wesentliche Stellschraube zur Steuerung der Personalaufwendungen ist das Umsetzen der avisierten Maßnahmen. Insofern besteht konkreter Handlungsbedarf.

Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen

Mit einem vergleichsweise geringen Anstieg plant die Stadt bei den Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen. Sie hat jährliche Aufwandssteigerungen von unter einem Prozent angesetzt.

Um das Planungsziel zu erreichen, besteht zudem Handlungsbedarf. Zum Beispiel plant die Stadt im Rahmen der Haushaltskonsolidierung Einsparungen im Bereich „Mobilitätsmanagement“. Konkrete Maßnahmen hat die Stadt noch zu entwickeln und umzusetzen.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Stadt geht davon aus, dass die Abschreibungsaufwendungen bis zum Jahr 2022 gegenüber dem Ergebnis 2012 um zehn Mio. Euro sinken werden. Die Aufwendungen sollen insbesondere von 2013 auf 2014 zurückgehen. Im Jahresabschluss 2013 wird die Stadt eine überdurchschnittliche hohe Anzahl von Straßen nur noch mit einem Erinnerungswert von einem Euro bilanzieren.

Steuerbeteiligungen

Aufgrund des Solidarpakts 2 werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion. Es ist daher noch nicht absehbar, ob die Kommunen diesen Zuschlag nach 2019 tatsächlich nicht mehr leisten müssen.

Die Stadt Bielefeld ist bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2015 davon ausgegangen, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plante daher ab dem Jahr 2020 mit ca. 15 Mio. Euro geringeren Aufwendungen. Der endgültige Haushalt 2015 sieht nun ab 2020 weiter eine Kostenbeteiligung der Stadt vor. Sie hat Aufwendungen von jährlich acht Mio. Euro eingeplant. Mit dieser Entscheidung greift sie den aktuellen Diskussionsstand auf. Das bestehende allgemeine Planungsrisiko hat sie reduziert. Bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung hat die Stadt sofort zu reagieren und sollte Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Landschaftsumlage

Die Landschaftsumlage für das Jahr 2015 hat die Stadt auf Basis der vorläufigen Umlagegrundlagen 2015 auf Basis der 2. GFG-Modellberechnung mit einem Hebesatz von 16,9 Prozent kalkuliert. Die Ansätze für die Folgejahre bis 2018 hat sie auf Basis der Eckdaten des Landschaftsverbandes gebildet. Ab 2018 plant sie mit Steigerungen, die sie über das geometrische Mittel der Jahre 2005 bis 2014 berechnet hat. Die Planung ist plausibel.

Die Landschaftsumlage ist neben dem Umlagebedarf abhängig von der Steuerkraft der Kreise und kreisfreien Städte im Verbandsgebiet. Neben der eigenen auch die Steuerkraft der anderen Mitgliedskörperschaften einzuschätzen, ist schwierig. Insofern besteht ein allgemeines Planungsrisiko.

Transferaufwendungen (bereinigt)

Die übrigen Transferaufwendungen werden im Wesentlichen durch die Sozialtransferaufwendungen sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke geprägt. Die Stadt Bielefeld rechnet damit, dass diese Aufwendungen weiter steigen. Bis 2022 kalkuliert sie eine jährliche Steigerungsrate von zwei Prozent.

Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes sehen für die Sozialtransferaufwendungen Steigerungsraten von jährlich zwei Prozent vor. Die kommunalen Spitzenverbände rechnen dagegen

damit, dass die sozialen Leistungen ungebremst steigen. Sie erwarten folgende Steigerungsraten: Für 2014: 3,9 Prozent; 2015: 3,7 Prozent; 2016 und 2017: jeweils 4,0 Prozent. Der Prognose liegt die Einschätzung zu Grunde, dass weiterhin hohe Steigerungsraten bei der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege sowie bei den Kosten der Unterkunft zu erwarten sind.

Im Rahmen der strategischen Haushaltskonsolidierung erarbeitet die Stadt projektbezogene Maßnahmen im Bereich der sozialen Prävention. Hierdurch erwartet sie ab 2018 bei den sozialen Transferaufwendungen dauerhafte Einsparungen von einer Mio. Euro. In der Umsetzung dieser Maßnahmen sieht die GPA NRW konkreten Handlungsbedarf.

→ **Feststellung**

Die Haushaltsplanung 2015 der Stadt Bielefeld ist insgesamt plausibel. Die Planung enthält allgemeine Planungsrisiken. Zusätzliche Risiken hat die GPA NRW nicht festgestellt. Sie stellt jedoch konkreten Handlungsbedarf fest. HSK-Maßnahmen sind von der Stadt konsequent umzusetzen. Dies betrifft sowohl die Aufwands- als auch die Ertragsseite. Sofern Entlastungen durch die Gesetzgeber nicht oder nicht in erhofftem Umfang eintreten, hat die Stadt dies zu kompensieren. Das Ziel, bis 2022 den Haushalt auszugleichen, wird die Stadt dann nur erreichen können, wenn sie den Hebesatz der Grundsteuer B deutlich anheben wird.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune. In allen Prüfgebieten der überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW das Jahr 2011. Im Finanzbereich liegen auch ausreichende Vergleichsdaten für 2012 vor.

Der Handlungsbedarf für die Stadt Bielefeld leitet sich allein aus der Haushaltssituation ab. Die Kennzahlen sind ein Indikator für die aktuelle Haushaltssituation und ermöglichen zudem die Einordnung in die Gesamtsituation der kreisfreien Städte.

NKF-Kennzahlenset 2011 und 2012

Kennzahl	Min.	Max.	Mittelwert	Bielefeld	Min.	Max.	Mittelwert	Bielefeld
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation	2011				2012			
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	90,4	82,9	101,0	94,9	92,7
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	28,6	-29,5	66,2	15,0	26,4
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	45,1	-12,7	80,2	34,7	42,9
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	10,1	1,1	92,9	23,2	9,5

Kennzahl	Min.	Max.	Mittelwert	Bielefeld	Min.	Max.	Mittelwert	Bielefeld
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	30,8	19,9	48,4	31,2	30,8
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	3,7	3,9	9,8	6,7	3,8
Drittfinanzierungsquote	24,1	77,2	47,6	58,7	30,6	75,2	46,8	48,9
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	63,6	25,3	478,4	91,5	109,1
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad II	20,8	94,7	66,9	78,2	17,7	93,4	65,9	76,4
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	16,0	4,9	109,1	20,8	14,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	159	165	162	./.	47	18.743	2.464	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	21,0	1,5	36,6	20,0	22,7
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	41,2	22,8	57,9	38,7	40,3
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	26,8	9,5	66,4	29,4	27,0
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	16,8	15,9	25,1	20,4	17,1
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	18,4	10,0	26,5	17,1	17,9
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	44,9	27,4	56,1	40,0	46,0

Weitere Kennzahlen in Euro je Einwohner

Kennzahl	Min.	Max.	Mittelwert	Bielefeld	Min.	Max.	Mittelwert	Bielefeld
	2011				2012			
Jahresergebnis	-788	-102	-310	-252	-603	-25	-219	-200
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-627	29	-160	-60	-546	84	-82	-111
Allgemeine Deckungsmittel	1.315	2.201	1.628	1.703	1.542	2.201	1.736	1.703

Die Stadt Bielefeld lebt, wie die Mehrzahl der kreisfreien Städte, von ihrer Substanz. Die Erträge der Stadt sind nicht in der Lage, die laufenden Aufwendungen zu decken. Die Eigenkapitalquote 1 betrug im Jahr der NKF-Umstellung noch 42,2 Prozent. Negative Jahresergebnisse führen zu einem fortlaufenden Verzehr des Eigenkapitals auf 26,4 Prozent. Die Eigenkapitalquote 1 liegt damit immer noch oberhalb des Mittelwertes.

Die Stadt Bielefeld hat einen hohen Ausgliederungsgrad. Alle Immobilien und die Abwasserbeseitigung sind ausgegliedert. Nennenswertes Vermögen besitzt die Stadt Bielefeld nur noch in Form von Straßenvermögen (inkl. Brücken und Tunnel) sowie Finanzanlagen. Deshalb hat die Stadt Bielefeld mit 3,7 bzw. 3,8 Prozent eine sehr geringe Abschreibungsintensität (Minimalwerte).

Die Infrastrukturquote ist durchschnittlich, was zum Teil aber dem insgesamt geringen Wert des Anlagevermögens (Ausgliederungen) geschuldet ist. Es gelingt der Stadt Bielefeld nicht, dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens (Straßenvermögen) durch eine ausreichende Investitionstätigkeit zu begegnen (vergl. Berichtsteil Vermögenslage). Das Vergleichsjahr 2012 ist mit einer Investitionsquote von 109 Prozent eine Ausnahme. Die niedrigen Quoten der Vorjahre sind großteils Korrekturbuchungen zur Eröffnungsbilanz geschuldet. Die Stadt Bielefeld profitiert auch von einer überdurchschnittlichen Drittfinanzierungsquote. Sie erreicht mit 31,1 Prozent Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen fast den Maximalwert (näheres Berichtsteil Beiträge).

Bei den Kennzahlen zur Finanzlage erreicht Bielefeld einen überdurchschnittlichen Anlagendeckungsgrad. Dieser ist jedoch im Zeitvergleich von 88,0 Prozent (2009) auf 76,4 Prozent im Jahr 2012 gesunken. Die Stadt kann ihr Anlagevermögen zunehmend nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren.

Außerdem erreicht die Stadt Bielefeld keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Sie finanziert ihr laufendes Geschäft über Kredite zur Liquiditätssicherung. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist geringer als bei der Mehrheit der kreisfreien Städte. Der Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung wächst von 252 Mio. Euro auf 464 Mio. Euro von 2009 bis 2012. Kurzfristige Verbindlichkeiten sind nur in etwa zu einem Fünftel durch liquide Mittel und kurzfristig erwartete Liquidität gedeckt. Das entspricht in etwa dem interkommunalen Durchschnitt.

Die Kennzahlen zur Ertragslage der Stadt Bielefeld weisen eine leicht überdurchschnittliche Steuerquote aber auch eine überdurchschnittliche Transferaufwandsquote auf. Diese ist geprägt durch die Landschaftsumlage, soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Bei durchschnittlicher Sach- und Dienstleistungsintensität zeigt die Stadt Bielefeld eine unterdurchschnittliche Personalintensität. Der hohe Grad der Ausgliederungen spiegelt sich nicht in erhöhtem Sach- und Dienstleistungsaufwand wider. Die allgemeinen Deckungsmittel, zu denen neben Steuererträgen auch Umlagen gehören, bieten der Stadt Bielefeld leicht unterdurchschnittliche Rahmenbedingungen. Der Wert des Jahres 2011, der oberhalb des interkommunalen Mittelwertes liegt, stellt in der Zeitreihe seit 2009 eine Ausnahme dar.

Bewertung der Haushaltssituation (KIWI)

Bewertungskriterien für die Haushaltssituation sind neben dem strukturellen Ergebnis auch die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage und die rechtliche Haushaltssituation zum Haushaltsausgleich.

Die Haushaltssituation bei der Stadt Bielefeld lässt sich insgesamt wie folgt zusammenfassen:

- Seit 1994 befindet sich die Stadt fast durchgehend in der Haushaltssicherung (Ausnahme: Umstellung auf NKF).
- Die Ausgleichsrücklage ist seit 2010 aufgebraucht. Die jährliche Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage liegt über fünf Prozent.
- Das Haushaltssicherungskonzept ist genehmigt. Der Haushaltsausgleich wird erst im Jahr 2022 erreicht.

- Im NKF-Kennzahlenset positioniert sich Bielefeld interkommunal überwiegend im Mittelfeld.
- Die GPA NRW errechnet ein strukturelles Ergebnis 2012 von minus 87 Mio. Euro.
- 2012 und 2013 kann die Stadt Bielefeld Ausfälle bei Gewerbesteuererträgen vollständig kompensieren.
- Für die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen besteht ein Konzept, aber Einzelmaßnahmen sind noch nicht hinreichend konkretisiert.
- Auf Grund des hohen Ausgliederungsgrades muss die Stadt Bielefeld ihre Tochterunternehmen, insbesondere die Eigenbetriebe stärker am Konsolidierungsprozess beteiligen. Das verlangt eine starke Steuerungsleistung von der „Konzernmutter“.
- Bis 2022 verringert sich das Eigenkapital voraussichtlich von 628 Mio. Euro in 2012 auf 262 Mio. Euro. Das sind in 10 Jahren 367 Mio. Euro bzw. mehr als 40 Prozent.
- Es besteht nicht genügend Selbstfinanzierungskraft. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist geringer als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte.
- Die Liquiditätskredite sind von 252 Mio. Euro in der Eröffnungsbilanz auf 646 Mio. Euro angewachsen. Sie werden nach der Finanzplanung bis 2017 noch um ca. 170 Mio. Euro ansteigen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Bielefeld mit dem Index 2.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Deshalb verfolgt die GPA NRW einen risikoorientierten Prüfansatz um ggf. steuerungsrelevante Zusammenhänge in der Haushaltsentwicklung aufzuzeigen. Welche Risiken wir im Rahmen der Prüfung erkannt haben, wird in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Die Analysen finden sich in den entsprechenden Berichtsteilen.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Planungsrisiken, insbes. noch nicht hinreichend konkretisierte Aufwandskonsolidierung	Haushaltsausgleich, Jahresergebnisse und Rücklagen Haushaltsrisiken, Risikoszenario Haushaltskonsolidierung, Kommunaler Steuerungstrend
Hoher Werteverzehr im Infrastrukturvermögen	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse, Vermögenslage
Unkonkrete Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen zwischen Stadt Bielefeld und UWB	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse, Vermögenslage

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Einbeziehung der Töchter in den Konsolidierungsprozess	Haushaltsausgleich, Jahresergebnisse und Rücklagen Haushalts- und Jahresabschlussanalyse, Vermögenslage

Risikoszenario

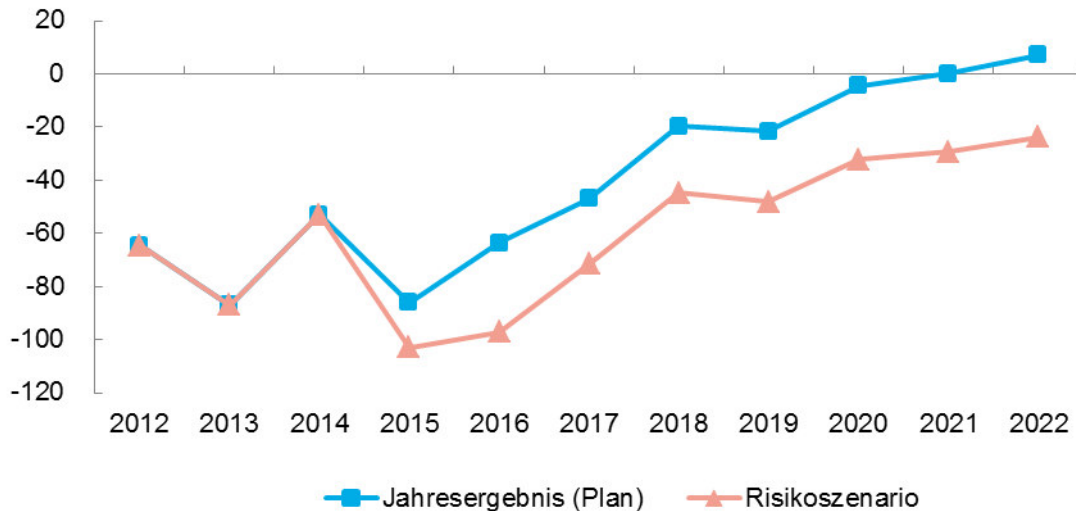
Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das „Risikoszenario“ zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen schlechter ausfallen als zurzeit absehbar. Die GPA NRW hat einige wenige Haushaltspositionen ausgewählt, um dieses beispielhaft darzustellen.

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2022 in Millionen Euro

Position und Erläuterung des fiktiven Szenarios	Planergebnis 2022	Risikoszenario 2022	Auswirkung auf Jahres- ergebnis
Gewerbesteuer Planung wie Stadt, jedoch abweichend hiervon: Steigerungsrate: 2016: - 5,0 Prozent; 2017: + 10 Prozent	220	216	-4
Gemeinschaftssteuer Ausgangsbasis: Mittelwert 2009 bis 2014 für den Ansatz 2015 sowie Steigerungsrate von 5,4 Prozent analog Orientierungsdaten, ab 2016 Steigerungsraten analog zur Haushaltsplanung	185	168	-17
Personalaufwendungen Ab dem Jahr 2016 jährliche Aufwandssteigerung von 1,5 Prozent	201	210	-9

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Annahmen stellt sich das Risikoszenario für die Zeitreihe bis 2022 wie folgt dar:

Planwerte und Risikoszenario 2012 bis 2022 in Millionen Euro



Mit dem Risikoszenario will die GPA NRW keinesfalls die Haushaltsplanung der Stadt Bielefeld ersetzen. Sie will lediglich aufzeigen, wie sich das geplante Ergebnis abweichend entwickeln könnte, wenn bestimmte Annahmen der Stadt nicht zutreffen. Die grafische Darstellung verdeutlicht zudem, welche Auswirkung es hätte, wenn Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwandsseite nicht oder nicht vollständig realisiert werden können. Das Risikoszenario der GPA NRW stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Bei vielen weiteren Haushaltspositionen können sich Risiken wie Chancen realisieren.

Die Stadt sollte ihre Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren. Im Fall eines Eintretens von Risiken trägt dieses dazu bei, so gut wie möglich vorbereitet zu sein.

Die Stadt Bielefeld berücksichtigt versprochene, aber noch nicht beschlossene Entlastungen des Bundes nicht in ihrer Haushaltsplanung. Um die für den Haushaltsausgleich erforderlichen Erträge dennoch genießen zu können, hat sie stattdessen beschlossen, den Hebesatz der Grundsteuer B anzuheben.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte die Konsolidierungsmaßnahmen, Verwaltungsoptimierung und Reduzierung der Standards schnellstmöglich mit konkreten Maßnahmen belegen um die angestrebten Haushaltsziele zu erreichen. Die möglichen Auswirkungen von Risiken auf die Grundsteuer B und/oder andere Steuerarten sollte die Stadt transparent machen.

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Da die Stadt Bielefeld viele Aufgabenbereiche ausgegliedert hat, sind die Konsolidierungsmöglichkeiten im städtischen Haushalt zum Teil auf steuernde

Maßnahmen bei den Eigenbetrieben oder vertragliche Regelungen mit verbundenen Unternehmen begrenzt. In der Finanzprüfung ist vorrangig der städtische Haushalt analysiert worden. Dazu gehören die Finanzanlagen nur insoweit, wie sie direkten Einfluss auf die städtische Haushaltsführung haben. Deshalb hat die GPA NRW vorrangig den Umweltbetrieb in die Prüfung mit einbezogen. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Optimierung der Verwaltung, Reduzierung von Nebenstellen, Definition von Leistungsbeziehungen	Haushaltsausgleich, Jahresergebnisse Rücklagen Haushaltskonsolidierung, kommunaler Steuerungstrend Haushalts und Jahresabschlussanalyse
Reduzierung der Friedhofsflächen	Haushaltskonsolidierung, Gebühren Haushalts- und Jahresabschlussanalyse, Vermögenslage
Anpassung von Hunde-, Vergnügungs- und Zweitwohnungssteuer	Haushaltsausgleich, Jahresergebnisse und Rücklagen Haushaltskonsolidierung, Steuern

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Die Stadt Bielefeld will Verwaltungshandeln optimieren und Standards reduzieren. Das ist sowohl in freiwilligen als auch in pflichtigen Aufgabenbereichen möglich. Inwieweit entsprechende Bemühungen erkennbar sind, untersucht die GPA NRW auch in anderen Prüfgebieten und weist ggf. Potenziale aus. Das gilt besonders für die Prüfgebiete öffentliche Sicherheit und Ordnung, Jugend sowie Schule und Sport. In der Finanzprüfung untersucht die GPA NRW auch, wie sich die Fehlbeträge bei den Jahresergebnissen und in der Haushaltsplanung der einzelnen Produktbereiche entwickeln.

Alle Gebührenhaushalte und Sach- und Dienstleistungen am Infrastrukturvermögen sind im Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld gebündelt. Deshalb sind die Wechselbeziehungen zwischen der Stadt Bielefeld und diesem Betrieb in unterschiedlichen Berichtsteilen gesondert thematisiert worden (vergl. Berichtsteil Gebühren, Finanzanlagen, Ertragsanalyse)

Das strukturelle Defizit 2012 beträgt - 86,6 Mio. Euro. Das ist ca. das 1.5-Fache der Erträge aus Grundsteuer B im selben Jahr. Der Hebesatz 2012 betrug 490 vom Hundert. Mit einer Anhebung auf 1.262 Hebesatzpunkten könnte das strukturelle Defizit kompensiert werden, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt würden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Landschaftsumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Landschaftsumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Folgende Sondereffekte wurden bereinigt.

Bei den Erträgen:

- Erträge aus der Auflösung von Wertberichtigungen (6,1 Mio. Euro in 2009)
- erhöhte Gewinnabführungen von verbundenen Unternehmen und Beteiligungen (1,8 Mio. Euro in 2009)
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen (in allen Jahren zwischen 0,9 und 2,1 Mio. Euro)

Bei den Aufwendungen:

- außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen (in allen Jahren zwischen 2,6 und 5,4 Mio. Euro)
- Wertberichtigungen auf Forderungen (in allen Jahren zwischen 8,9 und 17,4 Mio. Euro)

Saldiert ergeben sich daraus Ergebnisverschlechterungen zwischen 10,3 und 15,1 Mio. Euro. Wie bereits eingangs erwähnt, nutzt die Stadt Bielefeld den Jahresabschluss um bestehende Risiken zu bereinigen und ein transparentes Ergebnis abzubilden.

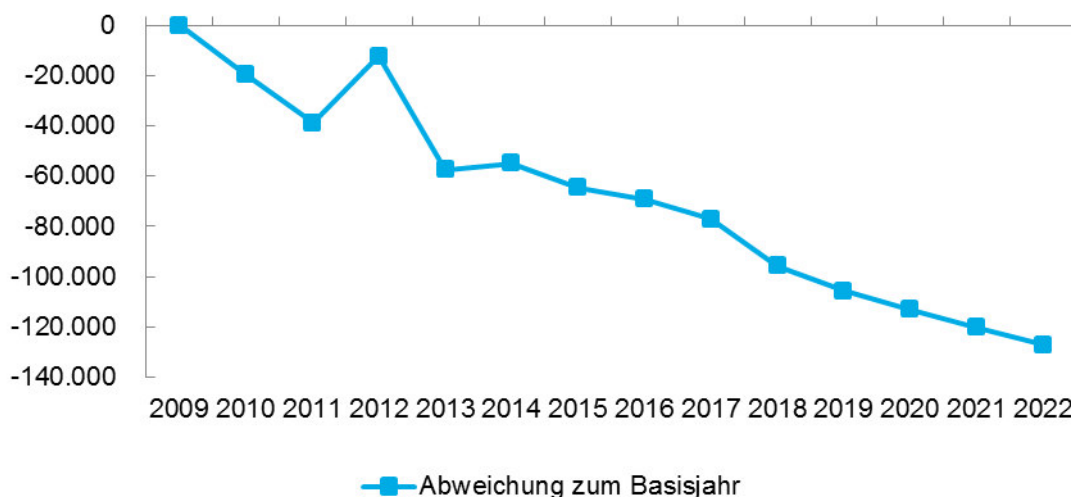
Die GPA NRW berechnet mit den oben genannten Bereinigungstatbeständen ein fiktives Ergebnis. Der Trend entwickelt sich aus den Abweichungen dieser Ergebnisse zum Basisjahr. Die Grafik stellt diesen Trend dar. Sie macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Die GPA NRW bildet den gesamten Planungszeitraum des Haushaltssicherungskonzeptes ab.

Herleitung des kommunalen Steuerungstrends in Tausend Euro

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2009	-419.856	0
2010	-439.567	-19.711
2011	-458.706	-38.850
2012	-432.198	-12.342
2013	-477.404	-57.549

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2014	-474.783	-54.927
2015	-484.414	-64.559
2016	-489.083	-69.227
2017	-497.011	-77.155
2018	-515.665	-95.810
2019	-525.459	-105.604
2020	-532.957	-113.101
2021	-540.109	-120.253
2022	-546.905	-127.049

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro von 2009 bis 2022



Die Linie weist mit Ausnahme des Jahres 2012 einen negativen Trend aus. Daraus wird deutlich, dass sich die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen in der derzeitigen Haushaltsplanung noch nicht abbilden. Vielmehr wird die Planung bisher noch durch Ertragszuwächse bei der Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen und den Gemeinschaftssteuern dominiert, auch wenn die Steigerungen bei den Ertragserwartungen weitgehend moderat ausfallen. Diese werden bei der Methodik der GPA NRW bereinigt. Dass sich Einsparungen auf den Trend auswirken, zeigt der positive Ausschlag 2012.

Die Stadt Bielefeld hat Ertragsausfälle in der Gewerbesteuer von ca. 30 Mio. Euro hinnehmen müssen. Diese wurden bei der Ermittlung des Trends aber bereinigt. Kompensiert wurde das durch Verbesserungen in unterschiedlichen Bereichen. Exemplarisch seien hier genannt:

- Ertragsverbesserungen bei der Vergütungssteuer (3,5 Mio. Euro)
- Ertragsverbesserungen durch die Wohngeldersparnis (5,1 Mio. Euro)
- Ertragsverbesserungen bei öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten (6,4 Mio. Euro)

- Verbesserungen im Aufwand für Sach- und Dienstleistungen (7,1 Mio. Euro)
- Verbesserungen bei den unterschiedlichen Transferaufwendungen (26,4 Mio. Euro)

Diese Positionen werden im kommunalen Steuerungstrend nicht bereinigt, so dass der positive Ausschlag 2012 damit begründet werden kann. Letztendlich lag das Ergebnis 2012 deutlich über dem erwarteten Defizit. Bei diesen Positionen lassen sich verschiedene Ursachen und Maßnahmen identifizieren. Diese können sowohl einmalig wirken als auch nachhaltig konsolidierenden Einfluss haben.

- Die verbesserte Beteiligung von Bund und Land an den sozialen Lasten greift erstmals 2012 in den kreisfreien Städten. Sie drückt sich sowohl in den Schlüsselzuweisungen (bereinigt) aber auch in der Wohngeldersparnis aus. Die GPA NRW untersucht im Folgenden die Einflüsse der Bereiche Soziale Leistungen (Produktbereich 05) sowie Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe (Produktbereich 06) auf die Gesamtwirtschaftliche Situation. Außerdem werden Entlastungseffekte aus den Schlüsselzuweisungen untersucht.
- Die stärkere Einbeziehung der Eigenbetriebe wird 2012 durch reduzierte Betriebskostenzuschüsse im Transferaufwand und reduzierte Aufträge im Aufwand für Sach- und Dienstleistungen deutlich. 2012 sind diese Maßnahmen eher kurzfristig zur Kompensation der Gewerbesteuer durchgeführt worden. Um hier einen nachhaltigen Steuerungseffekt erzielen zu können, müssen diese Maßnahmen mit entsprechenden Konzepten hinterlegt werden. Wie der Vorbericht zum Haushalt 2015 ausführt, sind hier noch Konkretisierungen notwendig. Die GPA NRW trifft dazu weitere Aussagen bei der Analyse der Finanzanlagen im Folgenden.
- Die Vergnügungssteuersatzung wurde angepasst und Gebühren kostendeckend erhoben. Diese Maßnahmen wirken sich nachhaltig positiv aus.
- Die Verschiebung von Zuwendungen und Zuschüssen an freie Träger durch Verzögerungen beim U3-Ausbau. Die Stadt Bielefeld zahlt für die Kindertagesbetreuung überproportional hohe Zuschüsse an freie Träger. Die Verschiebung der Auszahlung im Jahr 2012 macht deutlich, dass und wie sich eine Absenkung dieser Zuschüsse auf die gesamtwirtschaftliche Situation auswirken könnte. Die GPA NRW verweist an dieser Stelle auf die Ausführungen zum Prüfgebiet Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Auch 2013 konnte der Ausfall von Gewerbesteuererträgen erfolgreich kompensiert werden. Welche Ursachen und Maßnahmen dem zu Grunde lagen und ob sich daraus eine Trendwende für die Stadt Bielefeld ableiten lässt, werden die Rechnungsergebnisse 2013 und 2014 zeigen. Sobald diese vorliegen, sollte die Stadt Bielefeld selbst den Trend berechnen, um die Auswirkungen durchgeführter und geplanter Maßnahmen auf den Konsolidierungsprozess verfolgen zu können.

→ **Feststellung**

Im Jahr 2012 gelingt es der Stadt Bielefeld erstmals Ausfälle in der Gewerbesteuer zu kompensieren. Da das auch 2013 zu gelingen scheint, könnte sich eine deutliche Verbesserung des Trends andeuten. Ob die Konkretisierung der angesprochenen Konsolidierungsmaßnahmen gar zu einer Trendwende führen kann, bleibt abzuwarten. Die Stadt Bielefeld hat zumindest mit der Haushaltsausführung 2012 die richtigen Hebelwirkungen erkannt und die-

se Erkenntnis auch in den Haushaltsplanentwurf 2015 einfließen lassen. Das bisher aufgezeigte strategische Rahmen ist aber für eine Trendwende noch nicht ausreichend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte den kommunalen Steuerungstrend zukünftig selbst verfolgen, um die Auswirkungen von konkreten Maßnahmen auf den Konsolidierungsprozess besser sichtbar machen zu können.

Der Steuerungstrend wird wesentlich von der Entwicklung der sozialen Lasten beeinflusst. Die GPA NRW hat deshalb exemplarisch die Auswirkungen der Produktbereiche 05 und 06 auf den Steuerungstrend untersucht. Dazu wurden die Teilproduktergebnisse vor der Berücksichtigung interner Leistungsbeziehungen herangezogen (Zeile 26 aus Anlage 19 der Muster GemHVO). Das hat den Vorteil, dass auch die Planjahre einbezogen werden können und der direkte Vergleich bzw. die Auswirkungen auf die Ursprungskurve deutlicher werden. Über den verlängerten Planungszeitraum bis 2022 liegen jedoch keine Produktbereichsdaten vor. Deshalb wird der Trend nur bis 2017 dargestellt.

Auswirkungen der Produktbereiche 05 und 06 auf das bereinigte Jahresergebnis in Tausend Euro

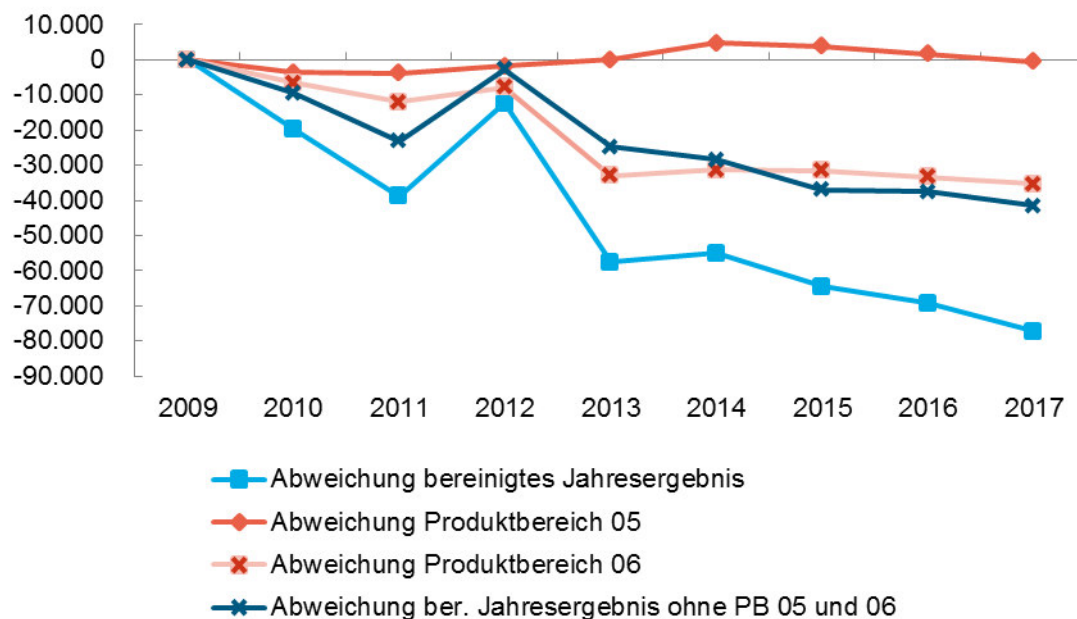
Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Jahresergebnis Produktbereich 05	Jahresergebnis Produktbereich 06	Bereinigtes Jahresergebnis ohne PB 05 und 06
2009	-419.856	-138.900	-100.427	-180.529
2010	-439.567	-142.571	-106.982	-190.013
2011	-458.706	-142.612	-112.400	-203.694
2012	-432.198	-140.667	-108.227	-183.303
2013	-477.404	-138.837	-133.363	-205.205
2014	-474.783	-134.107	-131.723	-208.953
2015	-484.414	-135.017	-131.908	-217.490
2016	-489.083	-137.192	-133.819	-218.073
2017	-497.011	-139.368	-135.659	-221.984

Abweichungen der Ergebnisse zum Basisjahr 2009 in Tausend Euro

Haushaltsjahr	Abweichung bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung Produktbereich 05	Abweichung Produktbereich 06	Abweichung ber. Jahresergebnis ohne PB 05 und 06
2009	0	0	0	0
2010	-19.711	-3.672	-6.555	-9.484
2011	-38.850	-3.712	-11.973	-23.165
2012	-12.342	-1.767	-7.800	-2.774
2013	-57.549	63	-32.936	-24.676
2014	-54.927	4.793	-31.296	-28.424
2015	-64.559	3.883	-31.481	-36.961

Haushaltsjahr	Abweichung bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung Produktbereich 05	Abweichung Produktbereich 06	Abweichung ber. Jahresergebnis ohne PB 05 und 06
2016	-69.227	1.708	-33.392	-37.544
2017	-77.155	-468	-35.232	-41.456

Auswirkungen der Produktbereiche 05 und 06 auf den kommunalen Steuerungstrend



Auch wenn der Zuschussbedarf für soziale Leistungen (Produktbereich 05) mit ca. 140 Mio. Euro eine entscheidende Größe im städtischen Haushalt ist, bleibt dieser im Zeitverlauf relativ stabil. Mögliche Entlastungen bei den Kosten der Unterkunft, die derzeit politisch diskutiert werden, sind dabei noch nicht eingeplant. In Bielefeld würde das eine Entlastung in der Größenordnung von 62 Mio. Euro bedeuten.

Anders stellt sich die Entwicklung bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe dar. Ein negativer Trend ist bereits bis 2012 zu spüren, schlägt sich aber besonders in der Planung nieder. Die Verbesserung des Betreuungsangebotes für Kinder unter drei Jahren (U3-Betreuung) spielt dabei eine wesentliche Rolle. Die Stadt Bielefeld hat bis dato die Kapazitäten für die U3-Betreuung stark erhöht. Das Angebot an Betreuungsplätzen ist im Vergleich der kreisfreien Städte überdurchschnittlich (Maximalwert). Gewährleistet wird dieses Angebot überwiegend durch freie Träger. Diesen zahlt die Stadt Bielefeld einen vergleichsweise hohen Trägeranteil. Gleichzeitig ist die Beteiligung der Eltern durch entsprechende Beiträge als sehr moderat einzuschätzen. Dies führt im Ergebnis zu einer ansteigenden Haushaltsbelastung, wie sie auch die Grafik zeigt. Bis 2017 soll ein Mehraufwand von 30 Mio. Euro entstehen. Die GPA NRW sieht hier großen Handlungsbedarf zur Konsolidierung. Trägeranteile sollten mittelfristig möglichst gesenkt und Elternbeiträge für höhere Einkommen angepasst werden. Weitere Ergebnisse und Analysen zu diesem Bereich hat die GPA NRW im Prüfgebiet Jugend festgehalten.

Im Ergebnis bleibt: Der Produktbereich 06 hat einen großen Anteil am negativen Steuerungstrend, der Produktbereich 05 nicht. Die übrige Haushaltsführung unterliegt immer noch einem deutlich negativen Trend. Wie bereits ausgeführt, sind entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen noch nicht konkretisiert. Ob dadurch eine Trendwende erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

→ **Feststellung**

Die sozialen Leistungen haben bei der Stadt Bielefeld keinen Anteil am negativen Steuerungstrend, wohl aber der Bereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Entsprechende Handlungsempfehlungen hat die GPA NRW formuliert. Auch wenn der negative Steuerungstrend durch den Produktbereich 06 stark beeinflusst wird, ist er jedoch nicht alleinige Ursache. Im übrigen Haushalt entsteht bis 2017 ein entsprechend hoher Mehraufwand.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁵. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Die GPA NRW ermittelt eine Drittfinanzierungsquote für das Straßenvermögen. Diese ist ein Indiz dafür, in welchem Umfang von der Beitragsfinanzierung Gebrauch gemacht wurde.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen

	2009	2010	2011	2012
Erträge a. d. Auflösung von SoPo* für Straßenbeiträge in Tausend Euro	8.892	8.200	7.803	5.100
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	27.103	26.231	25.054	25.140
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	32,8	31,3	31,1	20,3

*Sonderposten

Ausgehend von der Prämisse, dass alle investiven Straßenbaumaßnahmen überwiegend beitragsfähig sind, erreicht die Stadt mit mehr als 30 Prozent eine hohe Drittfinanzierungsquote. Sie unterschreitet damit nur knapp den Maximalwert. Im Jahr 2012 wird dagegen nur eine leicht überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote von 20,3 Prozent erreicht. Das ist wesentlich auf einmalige Korrekturen der Eröffnungsbilanz zurückzuführen.

⁵ §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	31,1	5,3	32,2	21,1	15,8	21,6	27,9	18
2012	20,3	5,3	33,8	18,3	11,6	18,0	26,4	18

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass im Segment der kreisfreien Städte die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen geringer ist als in Kommunen anderer Größenklassen. Die Minimalwerte liegen in allen Größenklassen bei fünf Prozent. Die Mittelwerte liegen bei den kleinen und mittleren Kommunen dagegen mit ca. 35 Prozent schon oberhalb der Maximalwerte der kreisfreien Städte.

Der Maximalwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen liegt bei 83 Prozent und der mittleren kreisangehörigen Kommunen bisher bei 65 Prozent. Eine Ursache für die deutlich niedrigeren Werte bei den kreisfreien Städten ist der höhere Anteil an Hoch- und Tiefstraßen, Brücken und Tunnel sowie klassifizierten Straßen. Dennoch sind Beiträge auch für kreisfreie Städte eine wichtige Finanzierungsmöglichkeit für notwendige Investitionsmaßnahmen im Straßenbau und eine gute Möglichkeit, die Ergebnisse durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu entlasten.

Die GPA NRW vergleicht auch in der Finanzrechnung die Einzahlungen aus Beiträgen mit den Auszahlungen für Investitionen im Straßenvermögen in Plan und Ist. Dabei ist uns bewusst, dass ein jährlicher Bezug zwischen diesen Positionen auf Grund der Abrechnung von Beiträgen im Nachgang nicht möglich ist. Dennoch gibt die Zeitreihe darüber Aufschluss, ob sich die Planung der Beitragseinzahlungen an konkreten Investitionsmaßnahmen orientiert oder ob die Kommune eher mit „Stellvertreterzahlen“ operiert. Je konkreter die Planung der Beiträge ist, desto konkreter kann auch der Bedarf an Investitionskrediten ermittelt werden. Diese Quote liegt nach unseren Erfahrungen aber deutlich unterhalb der Drittfinanzierungsquote.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen in Tausend Euro	1.499	2.017	1.419	1.503	756	803	1.744	1.492	1.185
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen in Tausend Euro	15.736	10.147	5.907	5.192	5.844	8.394	10.845	9.786	8.357
Auszahlung für Grunderwerb für Straßen in tausend Euro	303	140	99	202	25	390	50	50	50
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Produktbereich 12 in Prozent	9,3	19,6	23,6	27,9	12,9	9,1	16,0	15,2	14,1

Die Quote ist in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich. Finanzrechnung und -planung zeigen aber, dass konkrete Maßnahmen geplant werden. Gleichzeitig stellt die Stadt Bielefeld die Größenordnung der beitragsfähigen Maßnahmen gesondert dar. Sie formuliert auch als Ziel, dass 80 Prozent aller beitragsfähigen Maßnahmen innerhalb von drei Jahren abzurechnen sind.

Dieses Ziel wird regelmäßig erreicht bzw. überschritten. Die Stadt Bielefeld nutzt damit die strategische Funktion der Beiträge.

Sie wendet seit 2010 die Höchstsätze der Mustersatzung an. Vorfinanzierungsinstrumente werden für Erschließungsmaßnahmen genutzt und die Beitragsabteilung ist gut in die Planungsabläufe des Fachamtes eingebunden. Auf Grund der niedrigen Investitionsquote kann der Werteverzehr im Straßenvermögen auch mit guter Beitragsfinanzierung nicht aufgehalten werden.

Gebühren

Die wesentlichen Gebührenhaushalte der Stadt Bielefeld werden im UWB gebündelt und dort bewirtschaftet. Es handelt sich um:

- Entwässerungsgebühren,
- Abfallgebühren,
- Straßenreinigungsgebühren/Winterdienst und
- Friedhofsgebühren.

Bei der Bearbeitung der Gebührenhaushalte hat die Stadt Bielefeld die Aufgaben wie folgt geteilt:

- Die Stadt Bielefeld setzt die Höhe der Gebühren fest und zieht sie vom Steuerzahler ein
- Der Betrieb liefert die Grundlagen für die Ausgangsdaten und damit die Gebührenbedarfsberechnung.

Der Betrieb erhält Transferaufwendungen durch die Stadt. Diese basieren auf den Gebührenbedarfsrechnungen und werden ratierlich über das Geschäftsjahr ausgezahlt.

Die Gebühren werden einheitlich auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten kalkuliert. Die kalkulatorische Verzinsung des eingesetzten Betriebsvermögens wurde von 5,5 Prozent auf sieben Prozent erhöht, um einen entsprechenden Konsolidierungsbeitrag für den städtischen Haushalt erwirtschaften zu können. Bis auf die Friedhofsgebühren sind alle Gebühren kostendeckend kalkuliert. Der UWB weist seit seiner Gründung Gewinne aus und führt einen entsprechenden Anteil an den städtischen Haushalt ab. Im Jahr 2011 waren das 12,6 Mio. Euro. Durch die Erhöhung des kalkulatorischen Zinssatzes konnten 17,6 Mio. Euro im Jahr 2012 und 16,1 Mio. Euro im Jahr 2013 an den städtischen Haushalt abgeführt werden.

Der UWB bewirtschaftet 19 Friedhöfe mit einer Fläche von 188 Hektar. Insgesamt wies die Sparte im Jahr 2012 einen Jahresverlust von zwei Mio. Euro aus. Auf Grund der geänderten Friedhofskultur verringert sich der Flächenbedarf zunehmend. Die Anzahl der bewirtschafteten Friedhöfe könnte verringert werden. Der Aufwand für nicht benötigte Flächen darf nicht in die Gebühr einkalkuliert werden. Das heißt, dass die Stadt Bielefeld so entstehende Verluste nicht durch Gebührenanpassungen kompensieren kann. Soweit möglich, sollte die Anzahl der bewirtschafteten Friedhöfe verringert werden.

Inwieweit Verwaltungsgebühren oder andere Verbrauchsgebühren angepasst werden können um die Ertragslage zu verbessern, sollte die Stadt Bielefeld im Rahmen des Konsolidierungsprozesses prüfen. Die GPA NRW hat diese Gebühren nicht in ihre Betrachtungen einbezogen, da ihre Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft nicht so wesentlich sind, wie die oben benannten Gebührentatbestände. Wir verweisen in diesem Zusammenhang aber auf die Ergebnisse im Prüfgebiet Schule und Sport.

→ **Feststellung**

Ein Potenzial aus den Gebührenerträgen, die dem UWB zufließen, besteht bei der Stadt Bielefeld nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte weitere Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Dazu gehören z. B. auch Entgelte für Hallennutzung (vergl. Bericht Schule und Sport).

Sie sollte die Anzahl der Friedhöfe verringern. Das reduziert den Pflege- und Bewirtschaftungsaufwand im Friedhofswesen und damit den Verlust der Sparte.

Steuern

Realsteuern

Die Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) sind die wichtigsten Erträge der Kommunen. Seit dem Wegfall der Besteuerung des Gewerbekapitals ist die Gewerbesteuer für die Kommunen nur noch schwer planbar. Die Grundsteuer B gewinnt eine immer größere Bedeutung, weil sie den Kommunen ein verlässliches Ertragspotenzial bietet.

Durch die lange Phase der Haushaltssicherung lagen die Hebesätze der Stadt Bielefeld bereits auf einem relativ hohen Niveau, blieben aber bis 2010 nahezu unverändert. Von 2010 bis 2013 wurden mehrere Anpassungen vorgenommen, die alle drei Steuerarten betrafen. Während die Änderungen bei Grundsteuer A und B regelmäßig zu entsprechend mehr Ertrag geführt haben, hat sich die Gewerbesteuer bei jeder Hebesatzanpassung nicht nach den Erwartungen entwickelt.

Die Stadt Bielefeld hat bei ihren Planungen diese Effekte zum Teil erwartet. Dennoch war es aufgrund der Haushaltssituation (insbesondere die Anforderungen der Haushaltssicherung) und der Steuergerechtigkeit geboten, das Gewerbe entsprechend zu beteiligen. Die Hebesätze der Stadt Bielefeld entsprechen in allen drei Steuerarten Städten gleicher Größenklasse.

Entwicklung der Realsteuern von 2009 bis 2012

	2009	2010	2011	2012	2013*
Grundsteuer A					
Hebesatz in v.H.	270	270	300	300	300
Ertrag in Tausend Euro	275	274	312	307	307

	2009	2010	2011	2012	2013*
Grundsteuer B					
Hebesatz in v.H.	440	490	490	490	539
Ertrag in Tausend Euro	48.391	54.223	54.737	54.929	60.700
Gewerbesteuer					
Hebesatz in v.H.	435	435	435	463	480
Ertrag in Tausend Euro	135.514	176.108	202.550	189.069	180.100

*Die Daten 2013 sind gerundete Daten, entnommen aus dem Vorbericht zum Haushaltsplanentwurf 2013

Aus den Meldedaten von IT.NRW hat die GPA NRW die Realsteuererträge der Stadt Bielefeld mit den Durchschnittswerten der kreisfreien Städte und anderer Städte gleicher Größenklasse verglichen. Daraus ergibt sich folgender Zeitreihenvergleich:

Realsteuererträge in Euro je Einwohner

	2009	2010	2011	2012	2013
Bielefeld	453	701	767	755	538
kreisfreie Städte gesamt	525	796	823	806	622
gleiche Größen- klasse*	383	578	693	651	503

*kreisfreie Städte zwischen 300.000 und 500.000 Einwohnern

Die Zeitreihe zeigt, dass sich die Realsteuererträge bis 2011 insgesamt positiv entwickelt haben, seitdem allerdings wieder rückläufig sind. Im Jahr 2013 liegen sie nur leicht über dem Niveau des Jahres 2009. Die Erträge der Stadt Bielefeld liegen in allen Jahren unterhalb des Durchschnitts der kreisfreien Städte gesamt, aber oberhalb des Durchschnitts der Städte gleicher Größenklasse. Zum Ausgleich bestehender Defizite bleibt den Kommunen als letzte Möglichkeit zur Konsolidierung die Anhebung der Hebesätze. Wie bereits dargestellt, könnte die von der GPA NRW identifizierte Konsolidierungslücke durch die Anhebung der Grundsteuer B auf 1.262 Hebesatzpunkte geschlossen werden. Jede wirksame Konsolidierungsmaßnahme im Haushalt der Stadt Bielefeld trägt somit zur Stabilisierung der bestehenden Hebesätze bei.

Sonstige Steuern

Die Stadt Bielefeld bezieht auch die sonstigen Steuern in den Konsolidierungsprozess ein. Ein wichtiger Schritt war die Anpassung der Vergnügungssteuersatzung mit der Änderung der Besteuerungsgrundlage. Die Erträge der sonstigen Gemeindesteuern konnten von 2009 bis 2012 von 14,3 Mio. Euro auf 25,7 Mio. Euro gesteigert werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld unterstützt den Konsolidierungsprozess durch die entsprechende Anpassung der Besteuerungsgrundlagen und hat dadurch ihre Erträge nachhaltig gesteigert.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens. Bei der Stadt Bielefeld spiegelt sich der hohe Ausgliederungsgrad auch im Anlagevermögen wider. Der Wert der Finanzanlagen liegt deutlich über dem Wert der Sachanlagen.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	28	56	103	134	163
Sachanlagen	932.955	922.807	893.813	878.857	883.756
Finanzanlagen	1.439.247	1.420.088	1.406.896	1.405.759	1.405.448
Anlagevermögen gesamt	2.372.229	2.342.951	2.300.812	2.284.750	2.289.367

Der Wert des Sachanlagevermögens wird bei der Stadt Bielefeld durch das Infrastrukturvermögen bestimmt. Schulen und Kindergärten sind bei der Stadt Bielefeld im Immobilienservice Betrieb (ISB) und das Entwässerungsvermögen im UWB bilanziert.

Sachanlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	14.007	13.864	17.504	17.433	17.661
sonstige Bauten**	1.677	1.642	1.669	1.643	1.561
Infrastrukturvermögen	809.839	789.463	754.873	750.033	751.454
davon Straßenvermögen*	342.637	341.079	331.690	330.016	345.833
davon Brücken und Tunnel	439.559	421.026	393.995	391.506	373.462
sonstige Sachanlagen	107.432	117.838	119.767	109.748	113.078
Summe Sachanlagen	932.955	922.807	893.813	878.857	883.756

*mit Grund und Boden des Infrastrukturvermögens, ** Wohnbauten, Dienst- und Geschäftsgebäude sowie Bauten auf fremdem Grund und Boden

Entwicklung der Infrastrukturquote in Prozent

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Infrastrukturquote	32,1	31,7	30,8	30,8	30,8
davon nur Straßenvermögen*	13,6	13,7	13,5	13,5	14,2
davon Brücken und Tunnel	17,4	16,9	16,1	16,1	15,3

*mit Grund und Boden des Infrastrukturvermögens

Das Infrastrukturvermögen der Stadt Bielefeld gliedert sich im Wesentlichen in Straßenvermögen und Vermögen aus Brücken und Tunneln. Es umfasst ca. ein Drittel des Gesamtvermögens.

Infrastrukturquote in Prozent

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	30,8	20,0	48,9	31,6	27,3	30,8	35,0	20
2012	30,8	19,9	48,4	31,2	26,4	30,8	33,5	19

In die Infrastrukturquote fließt sowohl das Straßenvermögen als auch das Entwässerungsvermögen ein. Nur sieben kreisfreie Städte bilanzieren noch nennenswertes Entwässerungsvermögen im Kernhaushalt.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Der Ausgliederungsgrad im Sachanlagevermögen der kreisfreien Städte ist sehr unterschiedlich, ebenso der Umgang mit den Bewertungsspielräumen. Deshalb hat die GPA NRW das Vermögen je Einwohner indiziert und mit den Mittelwerten verglichen.

Vergleich der Vermögenswerte je Einwohner indiziert auf den Mittelwert kreisfreier Städte



Der Vergleich der Vermögenswerte je Einwohner zeigt, dass der Schwerpunkt des Anlagevermögens bei der Stadt Bielefeld bei den Finanzanlagen liegt. Auch wenn die Infrastrukturquote der Stadt Bielefeld sich im Vergleich durchschnittlich präsentiert, zeigt der Vergleich des Straßenvermögens einen unterdurchschnittlichen Vermögenswert. Aus dieser Konstellation resultiert auch die geringe Abschreibungsintensität bei der Stadt Bielefeld. Die Stadt markiert hier den Minimalwert im interkommunalen Vergleich.

Abschreibungsintensität in Prozent

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	3,7	3,7	11,1	6,9	5,7	6,6	7,9	20
2012	3,8	3,8	9,8	6,7	5,5	6,6	7,6	18

Was auf den ersten Blick entlastend für den städtischen Haushalt wirkt, kann zusätzliche Risiken bergen. Aufgrund des niedrigen Wertes des Anlagevermögens und der niedrigen Investitionsquote ist ein dauerhafter Werteverzehr impliziert.

Differenzierte Investitionsquote in Prozent

	2009	2010	2011	2012
Infrastrukturvermögen	33,2	54,4	81,5	103,6
Finanzanlagen	54,1	50,5	91,0	97,5
Investitionsquote NKF-Kennzahlenset	60,5	59,0	63,6	109,1

Es werden exemplarisch die Quoten die werthaltigsten Ansätze dargestellt.

Die Stadt Bielefeld erreicht eine sehr geringe Investitionsquote. Dabei bilden die Finanzanlagen auch bei den Investitionen einen Schwerpunkt. Die niedrigen Investitionsquoten der Jahre 2009 und 2010 deuten zunächst auf einen überproportional hohen Werteverzehr hin. Sie waren aber auch geprägt durch Anlagenabgänge. Diese resultierten aus Korrekturen der Wertansätze in der Eröffnungsbilanz. Bleiben die Abgänge auf das Anlagevermögen unberücksichtigt, gelingt es der Stadt Bielefeld weitgehend, dem Werteverzehr entgegenzuwirken. Das Ergebnis kann jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass das Straßenvermögen der Stadt Bielefeld deutlich überaltert ist. Der Anlagenabnutzungsgrad liegt deutlich über 60 Prozent und wächst seit 2009 stetig.

Entwicklung des Anlagenabnutzungsgrades des Straßenvermögens

	2009	2010	2011	2012
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	65,5	67,0	70,0	72,5

→ Feststellung

Das Straßenvermögen der Stadt Bielefeld ist deutlich überaltert. Aufgrund der insgesamt niedrigen Wertansätze drohen dadurch aber keine außerplanmäßigen Abschreibungen. Dazu haben auch die Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte beigetragen. Dennoch stehen der Stadt Bielefeld hohe Reinvestitionen ins Infrastrukturvermögen bevor. Die Stadt muss diese auch weiterhin bestmöglich durch Beiträge finanzieren, um den Bedarf an Investitionskrediten zu senken und die Belastung für die Ertragslage zu minimieren.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	636.669	639.317	636.386	635.731	635.658
Beteiligungen	4.209	4.211	4.104	4.019	4.238
Sondervermögen	701.122	701.122	707.415	707.415	707.415
Wertpapiere des Anlagevermögens	5.545	5.545	5.545	5.545	5.560
Ausleihungen	91.702	69.893	53.445	53.049	52.576
Summe Finanzanlagen	1.439.247	1.420.088	1.406.896	1.405.759	1.405.448
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	4.455	4.395	4.352	4.347	4.346

Wichtigstes Unternehmen des Konsolidierungskreises der Stadt Bielefeld ist die Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (BBVG) mit einem Bilanzwert von 487,2 Mio. Euro.⁶ Die Stadt Bielefeld hält 100 Prozent der Anteile. Bei den verbundenen Unternehmen ist auch die Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH besonders werthaltig. Die Stadt Bielefeld hält 75 Prozent der Anteile zu einem Wert von 112,7 Mio. Euro. Alle übrigen verbundenen Unternehmen sind unter 15 Mio. Euro bewertet.

Daneben haben die städtischen Sondervermögen eine besondere Bedeutung. Sie werden als Eigenbetrieb bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtung nach der EigVO⁷ geführt. Das sind:

- ISB,

⁶ Bilanzwert lt. Jahresabschluss 2012

⁷ Eigenbetriebsverordnung

- UWB,
- Informatik Betrieb der Stadt Bielefeld (IBB),
- Bühnen und Orchester der Stadt Bielefeld (BuO).

Der höchste Bilanzwert ist mit 450,2 Mio. Euro im ISB gebunden. Der Wert der UWB beträgt 254,6 Mio. Euro. Dagegen sind im IBB mit 2,6 Mio. Euro und bei BuO mit 25.000 Euro vergleichsweise geringe Wertansätze vorhanden. Die GPA NRW stellt die drei werthaltigsten Finanzanlagen und ihre Auswirkungen auf den städtischen Haushalt gesondert da.

Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH

In diese Holding sind die Stadtwerke (zu 100 Prozent) als wichtigste Beteiligung eingebracht. Deren Hauptgeschäftszweige sind der Betrieb des Stromnetzes, die Energieversorgung, der ÖPNV und der Betrieb der Bielefelder Bäder und Eisbahnen. Die Geschäfte werden durch unmittelbare Beteiligungen der Stadtwerke wahrgenommen. Die Bäder werden durch die Bielefelder Bäder und Freizeit GmbH (BFG) betrieben. Die mittelbare Beteiligung der Stadt Bielefeld ist zu 100 Prozent gegeben.

Die Stadt Bielefeld hat der BBVG von 2009 bis 2012 Kapitaleinlagen von durchschnittlich 6,9 Mio. Euro gezahlt. Diese hat die BBVG zum Nachteilsausgleich bei den Bädern an die BFG weiter gereicht. Weil der Wert der BBVG dadurch nicht erhöht wurde, hat die Stadt Bielefeld den Betrag jährlich wieder abgeschrieben.

Die Aktivierung ist nur zulässig, soweit sich durch die Einlage eine dauernde Werterhöhung der Beteiligung ergibt. Die Abdeckung von Verlusten muss konsumtiv erfolgen. Bis zur Änderung der GemHVO⁸ wurde diese Buchungspraxis von den Aufsichtsinstanzen geduldet, da durch die ergebniswirksame Abschreibung der Zuschuss an die Finanzanlage transparent wurde. Mit der Möglichkeit der ergebnisneutralen Abschreibung von Finanzanlagen bedurfte es der Konkretisierung der Sachverhalte. Das hat das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK NRW) mit Erlass vom 11. September 2014 getan. Die Stadt Bielefeld ist der Erlasslage gefolgt und hat die Buchungspraxis umgestellt. Der Zuschuss an die BBVG zum Nachteilsausgleich bei den Bädern wird zukünftig als verlorener Zuschuss gebucht. Der Betrag von 6,9 Mio. Euro wird im Konsolidierungsprozess mit berücksichtigt. Die Stadt Bielefeld will die Beteiligungen stärker in den Prozess mit einbeziehen. Der BFG muss selbst im Aufwand konsolidieren, um seine Verluste zu verringern.

→ Feststellung

Auch wenn die Stadt Bielefeld in der Vergangenheit nicht den korrekten Buchungsweg gewählt hat, sind die mittelbaren Zuschüsse an die BFG immer transparent im Haushalt abgebildet worden. Damit diese Transparenz erhalten bleibt, ist die Stadt Bielefeld sofort der Erlasslage gefolgt.

Immobilienervicebetrieb der Stadt Bielefeld

Aufgabe des ISB ist die zentrale Verwaltung und Bewirtschaftung von Verwaltungsgebäuden, Schulen, Kindertageseinrichtungen und sonstigen Gebäuden, die der Stadt Bielefeld zur Aufga-

⁸ Änderung von § 43 Abs. 3 GemHVO im Rahmen des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz

benerfüllung dienen. Seine Erlöse erhält der Betrieb maßgeblich durch die Grundmieten, aber auch durch Reinigungs- und Hausmeisterdienste. Da der Betrieb immer Überschüsse erzielt, ist davon auszugehen, dass wirtschaftliche Mieten und Serviceentgelte gezahlt werden.

Seit 2011 ist auch der ISB an Konsolidierungsleistungen für den städtischen Haushalt beteiligt worden. Die Beträge sind von 2011 bis 2014 von 1,5 Mio. Euro auf 3,1 Mio. Euro angestiegen. Damit dadurch keine Risiken im Betrieb entstehen, muss der ISB selbst im Aufwand konsolidieren. Gleichzeitig hat er im Rahmen der Prüfung gegenüber der GPA NRW einen Unterhaltungstau angemeldet, konnte diesen aber nicht gebäude- und maßnahmenscharf hinterlegen (vergl. Ausführungen zum Prüfgebiet Schulen und Sport). Obwohl der Betrieb viele Handlungsoptionen, beispielsweise zur Reduzierung von Schulflächen, schon wahrnimmt, hat die GPA NRW hier noch Potenzial erkannt. Wir empfehlen, dieses beim Konsolidierungsprozess zu berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die Einbeziehung des ISB in den Konsolidierungsprozess des städtischen Haushalts kann nur über entsprechende Maßnahmen im Betrieb erfolgen. Dazu gehört zum Beispiel die Reduzierung von Schulflächen.

Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld

Der UWB ist neben den oben genannten Gebührenhaushalten auch für die Straßeninstandhaltung sowie den Bau und die Unterhaltung der städtischen Grünflächen verantwortlich. Auch dieser Betrieb wird seit 2011 am Konsolidierungsprozess beteiligt. Dazu wurden zwischen Verwaltung und Betrieb folgende Eckpunkte vereinbart:

- Die Preise für erbrachte Leistungen sollen kostendeckend sein.
- Auf dieser Grundlage sollen verlässliche Zuweisungen durch den Kernhaushalt erfolgen.
- Der Betrieb leistet keine Vorauszahlungen auf den zu erwartenden Jahresüberschuss.
- Die Stadt achtet darauf, dass dem Betrieb eine angemessene Liquidität und Eigenkapitalausstattung erhalten bleibt.
- Der Betrieb schafft mehr Transparenz durch die Einführung einer Spartenrechnung.
- Quersubventionierungen sollen damit vermieden und Leistungen klar abgegrenzt werden.

Grundsätzlich sind diese Vereinbarungen ein sinnvoller und wichtiger Schritt, um Konsolidierungspotenziale im Betrieb zu erkennen bzw. Kosten zu identifizieren, die ggf. durch Gebühren gegenfinanziert werden könnten. Gleichzeitig ist dafür aber auch notwendig, dass die Stadt als Auftraggeber die erwarteten Standards genau definiert. Gerade bei der Straßenunterhaltung ist das schwierig. Auf der einen Seite erhöht sich der Unterhaltungsaufwand durch fehlende Investitionen (vergl. Infrastrukturvermögen), auf der anderen Seite soll der UWB Aufwand reduzieren.

Das Ergebnis dieses Prozesses ist immer noch offen, der Konsolidierungsdruck steigt. Beide Parteien müssen auf Grund der Haushaltssituation stärker an diesem Eckpunktepapier arbeiten, um ein messbares Ziel vor Ablauf der mittelfristigen Haushaltsplanung zu erreichen. Sonst ist das Haushaltssicherungskonzept gefährdet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld und der UWB haben im Rahmen des Konsolidierungsprozesses 2011 ein gemeinsames Eckpunktepapier entwickelt. Konkrete Maßnahmen konnten daraus aber noch nicht abgeleitet werden. Vor allem vermisst der UWB als Auftragnehmer klare Vorgaben der Stadt Bielefeld hinsichtlich der Standards.

Die GPA NRW verweist an dieser Stelle auch auf die Ergebnisse der Teilprüfungen Verkehrsflächen bzw. Grünflächen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

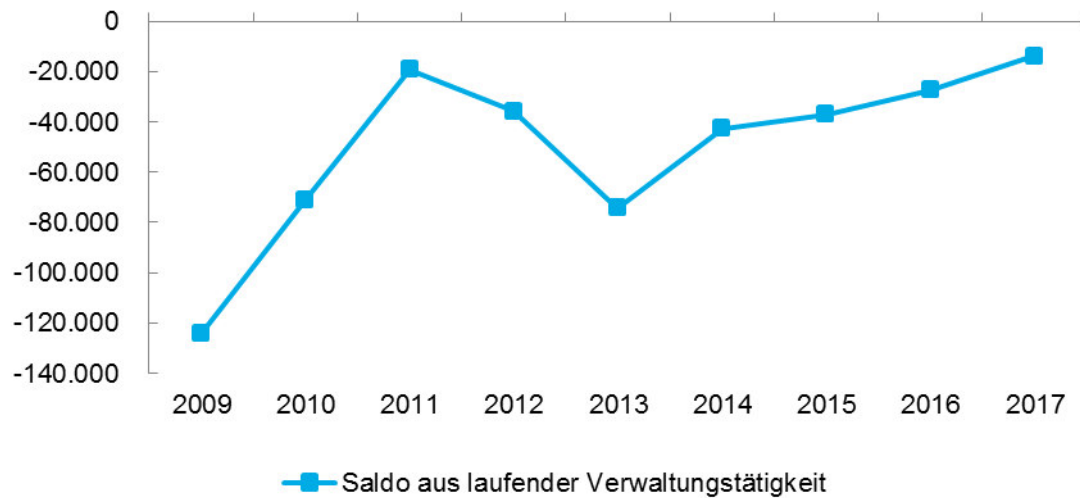
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Ist)

	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-124.122	-71.014	-19.271	-35.816
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.748	20.577	-5.180	-15.806
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	-132.870	-50.436	-24.451	-51.622
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	144.652	66.391	38.628	51.608
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	11.782	15.955	14.177	-14
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	5.153	6.613	23.753	36.226
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-10.322	1.185	-1.704	-654
= Liquide Mittel	6.613	23.753	36.226	35.558

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist in allen Jahren negativ, zeigt sich in der Zeitreihe aber mit rückläufiger Tendenz. Wichtig für die zukünftige Entwicklung der Liquidität ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Nur mit einem positiven Saldo stehen Mittel zur Mitfinanzierung von Investitionen bzw. zum Abbau von Verbindlichkeiten zur Verfügung.

Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



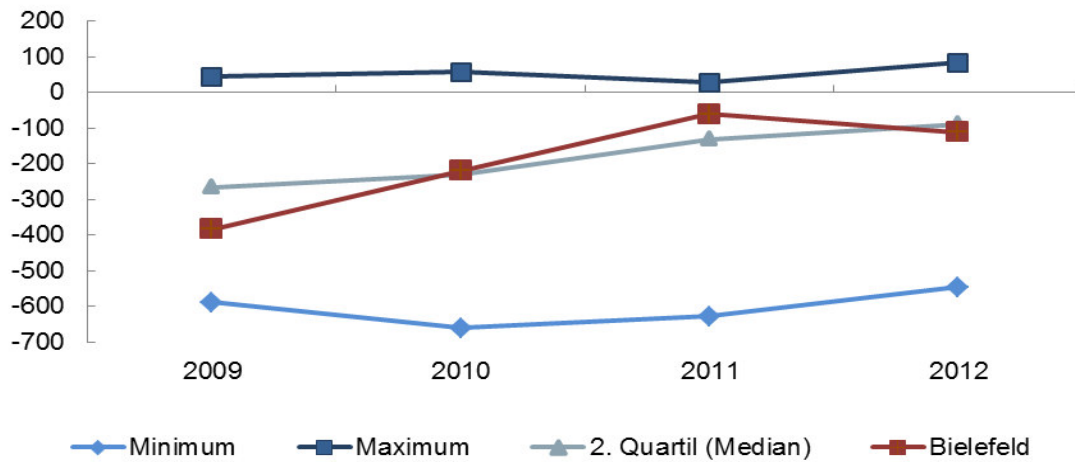
2009 bis 2012 Ist-Zahlen, ab 2013 Plan-Zahlen

Insgesamt weist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit einen positiven Trend auf. Bis 2017 wird aber noch kein Liquiditätsüberschuss erwartet. Deshalb ist mit einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite zu rechnen.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	-60	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	-111	-546	84	-82	-115	-91	42	19

Interkommunale Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro



→ **Feststellung**

Durch die bisherigen Sparmaßnahmen konnte die Stadt Bielefeld ihre Liquiditätslage verbessern.

Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenausgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Entwicklung der Schulden in Mio. Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	49.462	48.105	46.651	51.507	56.486
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	252.207	358.578	410.150	424.635	464.362
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	7.901	6.868	5.853	4.816	3.739
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	15.546	8.524	9.972	27.355	23.578
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	17.580	13.960	16.828	6.158	283
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	37.153	30.800	42.121	51.292	55.563

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
erhaltene Anzahlung (ab 2012)	0	0	0	0	7.983
Verbindlichkeiten gesamt	379.848	466.836	531.575	565.763	611.994
Rückstellungen	614.718	630.216	647.397	711.878	721.182
Sonderposten für den Gebührenausgleich	9.716	8.960	9.730	11.416	12.056
Schulden gesamt	1.004.282	1.106.011	1.188.703	1.289.057	1.345.232
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.176	1.444	1.644	1.749	1.892

Die Rückstellungen, welche überwiegend aus Pensionsrückstellungen bestehen, sind die größte Position in der Schuldenübersicht. Die Hauptlast der Verbindlichkeiten bei der Stadt Bielefeld liegt bei den Krediten zur Liquiditätssicherung. Diese sind im Betrachtungszeitraum um 212 Mio. Euro angestiegen. Das entspricht einem Wachstum von mehr als 84 Prozent. Die Investitionskredite sind leicht angestiegen. Die Mehrzahl der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen konnte im gleichen Zeitraum das Volumen der Investitionskredite zurückführen.

In Bielefeld ist die steigende Entwicklung bei den Investitionskrediten seit dem Jahr 2011 vor folgendem Hintergrund zu betrachten: Bis zum Jahre 2010 hatte die Stadt durch die Rückflüsse aus einem Gesellschafterdarlehen an die BBVG einige Jahre keinen bzw. nur einen relativ geringen Kreditbedarf zur Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit. Im Jahre 2009 brauchte sie keine Kreditermächtigung. Zudem hat sie von der Ermächtigung des Jahres 2010 keinen Gebrauch gemacht. Erst 2011 hat die Stadt wieder Investitionskredite aufgenommen. Die Kreditaufnahme von 6,3 Mio. Euro erfolgte aus der Ermächtigung 2011. 2010 und 2011 waren darüber hinaus Jahre mit nicht genehmigtem HSK. D. h. sowohl die städtische Investitions- als auch Finanzierungstätigkeit unterlag den Restriktionen des vorläufigen Haushaltsrechts.

Die Stadt Bielefeld steht vor dem Problem, ihr überaltertes Infrastrukturvermögen erneuern zu müssen. Dies wird zwangsläufig zu einem Anstieg bei den Investitionskrediten führen, auch wenn Beiträge mit zur Finanzierung beitragen und Belastungen abmildern.

Für die meisten kreisfreien Städte spielen die Liquiditätskredite eine große Rolle. Deshalb vergleicht sie die GPA NRW an dieser Stelle.

Liquiditätskredite je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	1.313	111	6.875	2.704	1.408	2.307	3.717	20
2012	1.436	124	6.899	2.890	1.537	2.746	3.954	19

Im Vergleich orientiert sich die Stadt Bielefeld knapp unter dem 1. Quartilswert, befindet sich damit also im unteren Viertel der kreisfreien Städte.

Die Stadt Bielefeld unterhält auch ein aktives Zins- und Schuldenmanagement zur Minimierung der Risiken aus Liquiditätskrediten. Dazu zählen:

- Zinsderivate,

- Cashpooling mit den städtischen Beteiligungen,
- ein Schuldscheindarlehen in drei Tranchen,
- Risikomanagement bestehend aus entsprechenden Regelungen plus unterjährigem Controlling.

Die Stadt Bielefeld hat seit 2011 zusätzliches Personal eingesetzt, um die Liquiditätsentwicklung besser steuern zu können und mit professionellen Mitteln ihren Liquiditätsbedarf zu sichern. Damit erzielt die Stadt Bielefeld eine vergleichsweise sehr gute Zinslastquote.

Zinslastquote in Prozent

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	1,0	0,7	6,5	3,7	2,9	3,7	4,7	20
2012	1,1	0,8	5,9	3,5	2,5	3,3	4,4	19

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Zwar liegen die ersten beiden Gesamtabschlüsse der Stadt Bielefeld vor. Ein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten ist zurzeit dennoch nicht möglich. Für die kreisfreien Städte liegen noch nicht genügend Vergleichszahlen vor.⁹ Die GPA NRW vergleicht deshalb die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	1.749	861	8.608	4.268	2.871	4.177	5.525	20
2012	1.892	1.092	8.538	4.573	2.856	4.455	5.964	19

Die Vergleiche der Liquiditätskredite und der Verbindlichkeiten ähneln sich auffällig. Das zeigt deutlich, dass die Verbindlichkeiten der kreisfreien Städte durch die Liquiditätskredite dominiert werden. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Bielefeld auch hier zwischen Minimalwert und 1. Quartil. Wie sich dieser Vergleich für den Konzern Stadt Bielefeld im Gesamtabschluss darstellen wird, bleibt abzuwarten.

⁹ Für einen interkommunalen Vergleich müssen für eine stabile Datenbasis mindestens dreizehn Vergleichswerte vorliegen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	534.951	549.634	566.678	593.491	604.097
Rückstellungen Deponien und Altlasten	9.703	9.700	9.726	48.202	47.264
Instandhaltungsrückstellungen	21.000	19.439	20.465	16.527	13.335
sonstige Rückstellungen	49.063	51.443	50.528	53.657	56.486
Summe der Rückstellungen	614.718	630.216	647.397	711.878	721.182

Die Pensionsrückstellungen wurden für 1.588 aktive Beamte und 760 Versorgungsempfänger berechnet. Sie stellen die größte langfristige Verpflichtung für die Stadt Bielefeld dar und sind seit der Erstellung der Eröffnungsbilanz um fast 70 Mio. Euro (13 Prozent) angestiegen. Die Rückstellungen für Deponien und Altlasten wurden auf Grund einer Prüffeststellung der GPA NRW zur Eröffnungsbilanz im Jahresabschluss 2011 angepasst.

Rückstellungen je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	1.314	1.211	4.738	2.283	1.714	2.060	2.889	20
2012	1.327	1.219	4.684	2.265	1.843	2.074	2.544	19

Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Bielefeld mit den Pensionsrückstellungen nahe am Minimalwert. Da die Parameter der Bewertungsbasis in der GemHVO weitgehend vorge-schrieben sind, ist davon auszugehen, dass der relativ niedrige Betrag kein Bewertungsrisiko aufweist. Bielefeld ist zwar bezogen auf den Kernhaushalt stark durch die Pensionsrückstellungen belastet, aber auch das ist überwiegend dem hohen Grad der Ausgliederungen, das heißt dem relativ niedrigen Bilanzwert geschuldet.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Rege-lungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	26,4	-29,5	66,2	15,0	3,2	13,3	26,1	19
Eigenkapitalquote 2	42,9	-12,7	80,2	34,7	23,5	35,1	45,9	19

Trotz des langen Zeitraums der Haushaltssicherung, des ständigen Eigenkapitalverzehr und der relativ niedrigen Bilanzsumme erzielt die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich eine relativ hohe Eigenkapitalquote. Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört sie zum besten Viertel der kreisfreien Städte.

Eigenkapital je Einwohner in Euro 2012

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapital 1	1.996	-3.797	13.401	1.893	269	1.437	2.573	19
Eigenkapital 2	3.245	-1.628	16.233	4.030	2.778	3.245	4.834	19

Beim Vergleich der Werte je Einwohner erreicht die Stadt Bielefeld nur einen Wert, der zwischen dem zweiten und dritten Quartilswert liegt. Das ist der relativ geringen Bilanzsumme auf Grund des Ausgliederungsgrades geschuldet. Bisher weisen nur zwei Städte negatives Eigenkapital aus.

→ Feststellung

Trotz des langen Zeitraums in der Haushaltssicherung und des zunehmenden Eigenkapitalverzehr positioniert sich die Stadt Bielefeld interkommunal vergleichsweise gut. Gleichwohl muss sie weiter an der Konsolidierung arbeiten, um die Überschuldung zu vermeiden.

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie

- die Schlüsselzuweisungen.

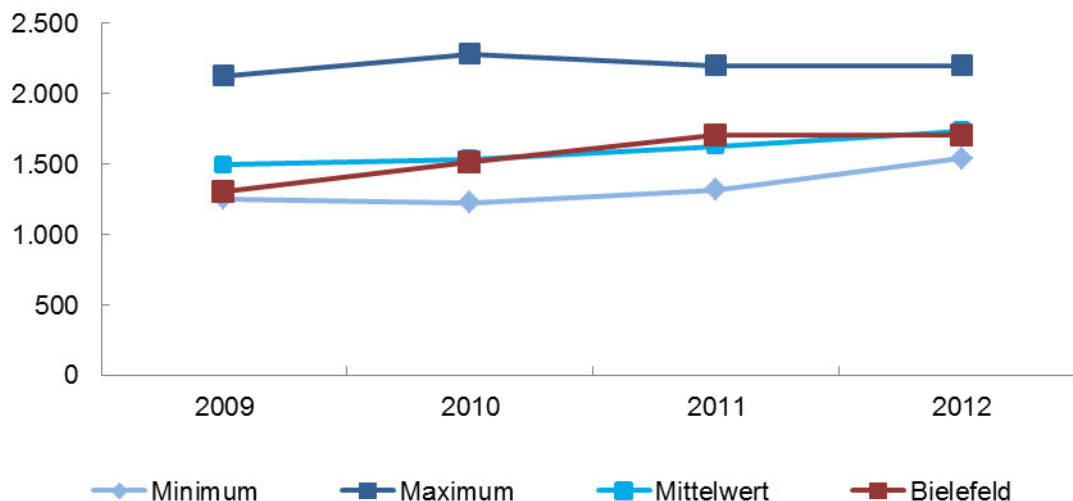
Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.703	1.315	2.201	1.628	1.517	1.624	1.706	20
2012	1.692	1.542	2.201	1.736	1.613	1.711	1.842	19

Während die allgemeinen Deckungsmittel in Bielefeld von 2011 nach 2012 rückläufig waren, haben sie sich interkommunal stabilisiert.

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in Euro



Die allgemeinen Deckungsmittel sind nur geringfügig gestiegen. Die Maximalwerte sind weitgehend konstant geblieben. Im interkommunalen Vergleich hat sich die Stadt Bielefeld von einer niedrigen Position in den Bereich des Mittelwertes verbessert. Ausschlaggebend dafür waren die Schlüsselzuweisungen. Sie sind in der Zeitreihe von 2009 bis 2012 von 106 Mio. Euro auf 153 Mio. Euro angestiegen (44,5 Prozent). Dieser Anstieg der Schlüsselzuweisungen ist allgemein bei den kreisfreien Städten zu beobachten, während die Realsteuererträge eher stagnierend oder rückläufig sind.

Der Anstieg der Schlüsselzuweisungen ist bei den kreisfreien Städten vorwiegend auf die Änderung der Berechnungsgrundlage für den Soziallast- und den Zentralitätsansatz zurückzuführen. Die kreisfreien Städte haben über die Änderung der Berechnungsgrundlage ab 2011 einen Ausgleich für die Übertragung von Aufgaben im sozialen Bereich erhalten. Die Umverteilung der

Schlüsselmasse aus dem kreisangehörigen Raum wurde von diesem stark kritisiert. Ab 2015 werden die Schlüsselzuweisungen deshalb auf der Grundlage eines neuen Gutachtens modifiziert. In der folgenden Tabelle hat die GPA NRW die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen in Bielefeld nachvollzogen.

Entwicklung bzw. Änderung der Zusammensetzung der Schlüsselzuweisungen in Tausend Euro*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Soziallastansatz	12%	12%	27%	33%	32%	32%
Zentralitätsansatz	3%	3%	3%	10%	10%	8%
Anteil Schlüsselzuweisung aus Soziallast	13.113.908	15.511.384	41.550.580	50.956.911	46.853.055	60.025.355
Anteil Schlüsselzuweisung aus Zentralität	3.563.514	4.355.447	4.349.729	14.846.480	14.709.790	15.210.217
bereinigter Zahlbetrag	89.305.585	107.646.585	107.514.864	87.330.332	84.737.155	114.764.428
Schlüsselzuweisung gesamt	105.983.006	127.513.416	153.415.174	153.133.723	146.300.000	190.000.000

*Soziallastansatz und Zentralitätsansatz sind in Prozent zum Gesamtansatz berechnet worden. Die Bezeichnung steht direkt in der Tabelle

Die Anteile der Schlüsselzuweisungen aus Zentralität und aus Soziallast sind deutlich angestiegen. Während der bereinigte Zahlbetrag, in dem sich auch der Ausgleich für Schwankungen in den Steuererträgen wieder findet, um 29 Prozent in der Zeitreihe angewachsen ist, sind die Schlüsselzuweisungen insgesamt um 79 Prozent gestiegen. Das entspricht einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 13,2 Prozent jährlich. Inwieweit durch die Erhöhung des Soziallastansatzes die negativen Entwicklungen in den Produktbereichen soziale Leistungen (Produktbereich 05) und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Produktbereich 06) aufgefangen werden können, zeigt der folgende Abschnitt.

Produktbereichsergebnisse

Die GPA NRW hat als Analyseinstrument den Steuerungstrend entwickelt. Dieser weist in Bielefeld eine durchweg negative Entwicklung auf. Diese ist nach Ansicht vieler kreisfreier Städte in erster Linie auf die Übertragung von neuen Aufgaben und dadurch wachsende soziale Lasten zurückzuführen. Betroffen sind in erster Linie die Produktbereiche 05 (Soziale Leistungen) und 06 (Kinder- Jugend- und Familienhilfe). Bei der Analyse zum Steuerungstrend hat die GPA NRW bereits nachgewiesen, dass der Produktbereich 05 keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Jahresergebnisse hat, wohl aber der Produktbereich 06. Die GPA NRW hat die Entwicklung aller Produktbereiche untersucht, um steigende Zuschussbedarfe identifizieren zu können. Dabei haben wir den Planungszeitraum mit einbezogen.

Ergebnisse der Produktbereiche von 2009 bis 2017 in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PB* 01 Innere Verwaltung	-85.592	-82.740	-93.475	-80.773	-85.649	-87.809	-89.064	-91.661	-95.102
PB 02 Sicherheit und Ordnung	-3.587	-8.196	-9.830	-10.949	-12.360	-14.163	-14.442	-14.555	-15.062
PB 03 Schulträger- aufgaben	-65.161	-69.897	-71.929	-75.701	-78.421	-80.295	-78.942	-79.249	-79.463
PB 04 Kultur und Wissenschaft	-29.803	-32.284	-32.770	-35.056	-35.435	-35.626	-35.953	-36.150	-36.155
PB 05 Soziale Leis- tungen	-138.900	-142.571	-142.612	-140.667	-138.837	-134.107	-135.017	-137.192	-139.368
PB 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-100.427	-106.982	-112.400	-108.227	-133.363	-131.723	-131.908	-133.819	-135.659
PB 07 Gesundheits- dienste	-2.810	-2.831	-2.832	-3.023	-3.225	-3.448	-3.403	-3.415	-3.424
PB 08 Sportförderung	-13.484	-14.146	-14.250	-15.309	-14.580	-15.742	-14.807	-15.712	-14.827
PB 09 Räumliche Planung und Entwicklung	-6.896	-7.256	-7.594	-7.587	-8.487	-8.252	-8.160	-7.963	-8.018
PB 10 Bauen und Wohnen	-2.235	-2.591	-2.771	-2.520	-3.714	-3.031	-3.069	-3.016	-3.020
PB 11 Ver- und Ent- sorgung	-641	3.095	1.623	1.376	1.127	1.136	1.117	1.161	1.073
PB 12 Verkehrs- flächen und -anlagen, ÖPNV	-38.595	-45.102	-44.503	-39.548	-46.056	-40.752	-39.274	-37.950	-37.063
PB 13 Natur- und Landschafts- pflege	-21.888	-21.928	-22.183	-22.248	-22.515	-23.046	-23.035	-23.105	-23.242
PB 14 Umweltschutz	-1.898	-1.728	-1.010	-1.501	-2.809	-1.989	-2.028	-2.009	-2.048
PB 15 Wirtschaft und Tourismus	28.892	25.124	26.350	27.067	27.979	27.868	24.258	25.558	27.866

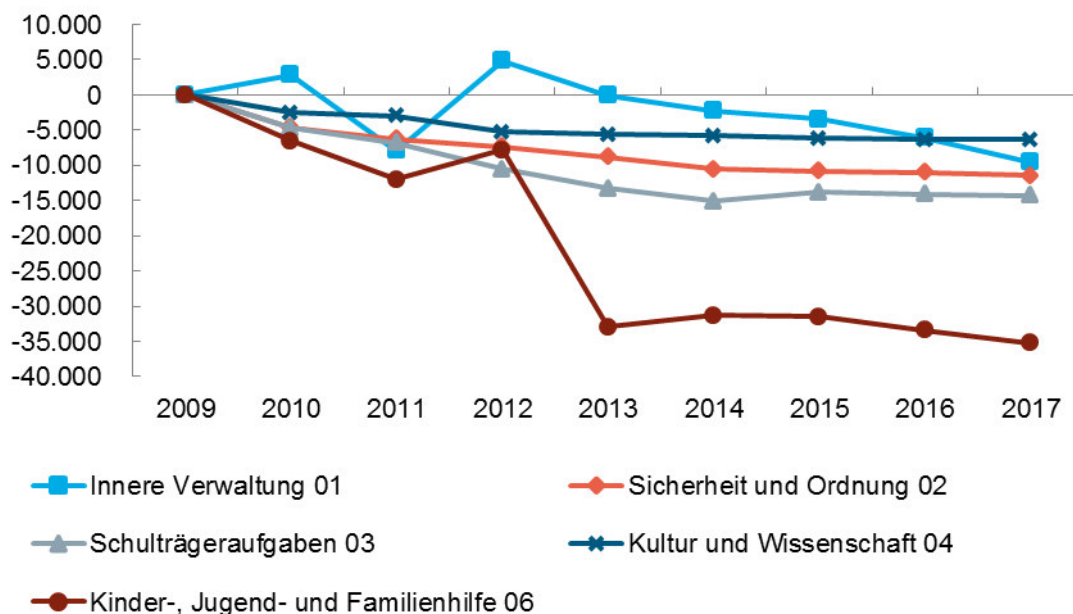
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PB 16 Allgemeine Finanz- wirtschaft	328.985	392.436	448.766	450.046	469.440	494.196	496.512	515.092	532.001

*Produktbereich

Nur die Produktbereiche allgemeine Finanzwirtschaft (PB 16) und Ver- und Entsorgung (PB 11) erzielen Überschüsse. Neben dem Produktbereich 06 lassen sich vier weitere Produktbereiche identifizieren, die sich deutlich negativ entwickeln.

- Produktbereich 01 – Innere Verwaltung
- Produktbericht 02 – Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- Produktbereich 03 – Schulträgeraufgaben
- Produktbereich 04 – Kultur und Wissenschaft

Entwicklung ausgesuchter Produktbereiche bezogen auf das Basisjahr 2009 in Tausend Euro



Nicht nur die absolute Höhe des Zuschussbedarfs des Produktbereichs 06 sondern auch die augenscheinlich negative Entwicklung dieses Produktbereichs beeinflussen die Jahresergebnisse der Stadt Bielefeld maßgeblich.

Der Bereich Kultur und Wissenschaft als freiwilliger Aufgabenbereich entwickelt sich nicht so negativ wie die Produktbereiche Innere Verwaltung, Sicherheit und Ordnung sowie Schulträger-

aufgaben mit überwiegend pflichtigen Aufgaben. Das ist ein wesentliches Indiz dafür, dass die Stadt Bielefeld, wie in ihrem Strategiepapier zum Haushaltsplanentwurf 2015 angekündigt, Standards reduzieren wird. Bezogen auf die Produktbereiche 01 und 02 sollte die Stadt Bielefeld auch zwingend die Anzahl ihrer Verwaltungsnebenstellen überdenken und Aufgabenbereiche zentralisieren (vergl. auch Ergebnisse der Prüfung Sicherheit und Ordnung). Im Produktbereich 03 verweist die GPA NRW ebenfalls auf die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung Schulen und Sport. Exemplarisch sei hier nur die Eingruppierung der Schulsekretärinnen genannt.

→ **Feststellung**

Die anwachsenden Zuschussbedarfe der Produktbereiche 01 bis 03 weisen darauf hin, dass geplante Maßnahmen zur Verwaltungsoptimierung und zur Anpassung von Standards in diesen Bereichen notwendig sind. Der Produktbereich 12 (Verkehrsflächen und -anlagen) bleibt relativ konstant, weil der Konsolidierungsdruck hier auf den UWB übertragen wurde (vergl. obige Ausführungen).

Interkommunaler Vergleich Kultur (PB 04) und Sport (08)

Der Zuschussbedarf im Produktbereich Kultur und Wissenschaft entwickelt sich weniger stark als in den übrigen Bereichen. Der Produktbereich Sportförderung bleibt relativ konstant. Die GPA NRW stellt die Zuschussbedarfe der Produktbereiche Kultur und Wissenschaft (PB 04) und Sportförderung (PB 08) in den interkommunalen Vergleich. Daraus lässt sich ableiten, auf welchem Niveau sich die gezeigte Entwicklung befindet.

Ergebnis Produktbereich 04 je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-101	-164	-33	-92	-127	-92	-58	20
2012	-108	-166	-26	-87	-122	-91	-53	19

Ergebnis Produktbereich 08 je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-45	-99	-7	-48	-69	-48	-31	20
2012	-47	-78	0	-34	-39	-34	-19	19

Die kreisfreien Städte bezuschussen die kulturellen Aufgaben deutlich stärker als die Sportförderung. Der höchste Zuschussbedarf wird in dieser Darstellung als Minimalwert abgebildet. Die Entwicklung der Mittelwerte 2011 und 2012 indiziert, dass die kreisfreien Städte beginnen, ihre Zuschüsse für diese freiwilligen Aufgaben einzuschränken. Ein Blick in Vorjahre zeigt aber, dass bis 2011 die Zuschüsse angestiegen sind. Ab 2012 wird erstmalig eine rückläufige Gesamttendenz in der Zuschusspraxis der kreisfreien Städte spürbar.

Belastung durch Soziale Leistungen (PB 05) und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PB 06)

Der Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05) zeigt einen recht konstanten Trend. Hier scheinen die Erstattungsleistungen des Bundes dazu beizutragen, die Belastungen für den städtischen Haushalt planbarer zu machen. Der Produktbereich Kinder-, Jugend und Familienhilfe (PB 06) trägt am stärksten zum negativen Trend bei, bedingt durch die Verbesserung der Betreuungsangebote für Kinder und die Eingliederungshilfe für die Teilhabe Behinderter.

Gegenüberstellung Entwicklung Produktbereiche 05 und 06 mit Soziallastansatz Schlüsselzuweisungen und LWL-Umlage auf Basisjahr 2009 in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Soziale Leistungen 05	-138.900	-142.571	-142.612	-140.667	-138.837	-134.107
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 06	-100.427	-106.982	-112.400	-108.227	-133.363	-131.723
Schlüsselzuweisungen aus Soziallast	13.113	15.511	41.550	50.956	46.853	60.025

Die GPA NRW hat die Entwicklung in den Produktbereichen 05 und 06 dem Soziallastansatz bei den Schlüsselzuweisungen gegenüber gestellt. Die entsprechenden städtischen Leistungen an den LWL wurden dabei auch berücksichtigt. Der GPA NRW ist bewusst, dass sich die Übertragung von sozialen Aufgaben auf die kreisfreien Städte nicht ausschließlich in den Produktbereichen 05 und 06 widerspiegelt. Die Änderung des kommunalen Finanzausgleichs dient nicht der Kompensation der sozialen Lasten. Sie soll nur zur Entlastung der kreisfreien Städte durch mehr Umverteilung im kommunalen Raum dienen. Mit der Umstellung der Berechnungsgrundlagen GFG konnte die negative Entwicklung in diesen Produktbereichen aufgefangen werden.

→ **Feststellung**

Die Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs hat zu deutlich spürbaren Entlastungen bei der Stadt Bielefeld geführt. Der Anstieg des Zuschussbedarfs konnte damit kompensiert werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Bielefeld im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	11
Personenstandswesen	12
Gesamtbetrachtung	18
Kfz-Zulassung	19
Gesamtbetrachtung	26
Führerscheinwesen	27
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	30
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	36

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen,
- Kfz-Zulassung,
- Führerscheinwesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Hierbei haben wir auf Basis der Prüfungsergebnisse das monetäre Potenzial je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Aufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen werden teilweise gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Aufgaben der kreisfreien Städte in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbe-

¹ KGST-Bericht M 8/2010 Kosten eines Arbeitsplatzes 2010/2011

dingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Bielefeld im Jahr 2011 mit 42,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 sank der Anteil für die Sachbearbeitung auf 40,29 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 3,90 Vollzeit-Stellen den Overhead. Auch dieser Stellenanteil sank im Jahr 2012 auf 3,52 Vollzeit-Stellen. Im Vergleichsjahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 2.288.240 Euro Personalaufwendungen und 815.673 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 80.527 gewichtete Fälle. Diese gingen im Jahr 2012 auf 78.483 Fälle zurück.

Die Einwohnermeldeaufgaben nehmen in Bielefeld die Bürgerberatungen wahr. Hier sind zudem weitere Aufgaben² angesiedelt. Um eine Vergleichbarkeit zu erzielen, mussten die Städte unabhängig von der Organisationsstruktur die Stellenanteile für die definierten Tätigkeiten zuzuordnen. Da in Bielefeld keine Daten für fallbezogene oder aufgabenbezogene Aufteilungen der Stellen vorlagen, schätzte die Verwaltung die Stellenanteile. Sie ordnete rd. zwölf Stellen anderen Prüfbereichen (z.B. Führerscheinwesen) zu bzw. bereinigte diese(z.B. Parkausweise).

→ Feststellung

Es bestehen keine aktuellen Daten über die konkret benötigten Zeitanteile für die in den Bürgerberatungen angefallenen Aufgaben. Die Bereinigung der sonstigen Aufgaben wurde geschätzt. Daher sind evtl. Ungenauigkeiten in der Aufteilung zwischen Einwohnermeldeaufgaben und sonstigen Aufgaben in Kauf zu nehmen.

Personalaufwendungen Einwohnermeldeaufgaben 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro	28,42	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22
Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben in Prozent	35,6	26,7	54,2	37,3	33,8	35,6	41,3	21

Das Fallaufkommen im Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben kann von der Stadt nicht direkt beeinflusst werden. Die Personalausstattung und die organisatorischen Bedingungen sind von der Verwaltung jedoch steuerbar.

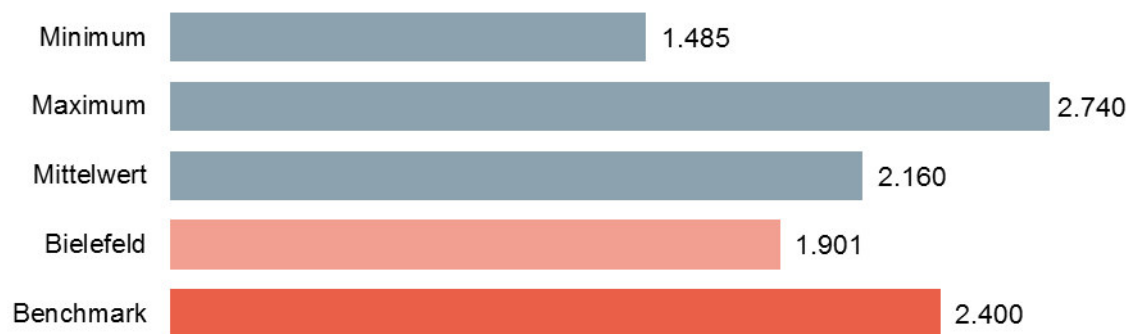
² Abfallbeseitigung (Sperrmülltermine, Verkauf Müllsäcke, Behälteränderungen), Parkausweise, Fundsachen, Fischereischeine, Hundesteuermarken, Anzeigen LHundG, Schwerbehindertenausweise, Schwerbehindertenparkberechtigungen, Führerscheinanträge, Kfz-Zulassung Änderung Name/Anschrift, Gewerbezentralregister, Gewerbeabmeldungen, EDV-Administration

Bei den betrachteten Personalaufwendungen sind der Stellenanteil für Overhead und Sachbearbeitung sowie die Stellenwertigkeit entscheidend. Der Overheadanteil ist mit rund acht Prozent unauffällig.

Mit 49.475 Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt Bielefeld über dem Mittelwert von 47.710 Euro. Eine Überprüfung der Stellenbewertung war nicht Bestandteil dieser überörtlichen Prüfung. Die Bewertung der Stellen hängt von den jeweils zugeordneten Aufgaben und dem damit verbundenen zeitlichen Aufwand ab. In den meisten Kommunen ist die Sachbearbeitung wie in Bielefeld den Entgeltgruppen 8 bzw. Besoldungsstufe A8 zugeordnet.

Die über dem 3. Quartil liegenden Personalaufwendungen sind durch den Personaleinsatz auf der Sachbearbeitungsebene verursacht. In der nachfolgenden Kennzahl werden die Stellen der Sachbearbeitung im Hinblick auf die Leistungserbringung verglichen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.901	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	1.948	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ Feststellung

Orientiert am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 8,8 Vollzeit-Stellen bzw. monetär in Höhe von rd. 440.000 Euro. Für das Jahr 2012 reduziert sich das Potenzial auf 7,6 Vollzeit-Stellen bzw. rd. 380.000 Euro.

Die Stadt Bielefeld baute Ende 2012 0,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ab. Durch die Einführung der elektronischen Akte und Wegfall der Samstag-Öffnungszeiten wurden 2013 weitere 1,1 Vollzeit-Stellen reduziert. Das von der GPA NRW ausgewiesene Potenzial wäre damit noch nicht ausgeschöpft.

Wie in allen Vergleichskommunen gehen die Fallzahlen für die beantragten Personalausweise ab dem Jahr 2010 deutlich zurück. Neben den regelmäßig starken Fallschwankungen bei den Ausweis-Anträgen wurde diese rückläufige Entwicklung durch die Einführung des neuen Personalausweises durch vorgezogene Anträge noch verstärkt. So verringerten sich die beantragten Personalausweise im Eckvergleich 2010 und 2012 um rund 9.500 Anträge.

Allerdings stellt der interkommunale Vergleich über zwei Jahre lediglich eine Momentaufnahme dar. Wichtiger für die interne Steuerung sind vielmehr die mittelfristigen Auswirkungen von Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten. Diese können in Bielefeld jedoch aufgrund bislang fehlender Datengrundlagen nicht abgebildet werden. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die obigen Leistungskennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz stärker über das Fallvolumen zu steuern. Diese Kennzahlen unterstützen die in Bielefeld bereits bestehenden, in erster Linie jedoch qualitätsorientierten Kennzahlen, (z.B. Wartezeiten als Indikator für Bürgerorientierung und Kundenzufriedenheit usw.).

Auch ersetzt dieser Vergleich keine analytische Personalbemessung und eine kritische Prozessanalyse. Mit Hilfe einer analytischen Personalbemessung wird vor allem auch die eindeutige Zuordnung der Stellenanteile zwischen Einwohnermeldeaufgaben und anderen Tätigkeiten möglich. Auf Basis der tatsächlich benötigten Stellenanteile für einzelne Tätigkeiten können eine Aufgabenkritik erfolgen und Prozessverbesserungen angestoßen werden. Die konkreten Prozessabläufe und die örtlichen Gegebenheiten können in einer solchen analytischen Betrachtung exakter ermittelt und bewertet werden.

Aus Sicht der GPA NRW zeigt das hohe Potenzial jedoch, dass selbst bei einer Veränderung der Zuordnung von Stellenanteilen infolge einer analytischen Vorgehensweise voraussichtlich nach wie vor Stellenpotenziale bei den Einwohnermeldeaufgaben verbleiben werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld kann mit der geplanten Organisationsuntersuchung in den Bürgerämtern Verbesserungen in den Prozessen sowie in der Steuerung der Auslastung ermitteln und den Personalbedarf festlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte aufgrund der Größe der Organisationseinheit, der Dezentralität der Aufgabenerledigung und der Aufgabenvielfalt die Steuerung des Personalbedarfs verbessern. Hierzu sollte die Verwaltung detaillierte Informationen zu Bearbeitungszeiten und zur Verteilung von Stellenanteilen auf die einzelnen Aufgabenblöcke oder Tätigkeiten im Bürgeramt erheben.

Die Stadt Bielefeld sollte die Personalausstattung im Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben reduzieren und an dem zu bearbeitenden Fallvolumen orientieren.

Öffnungszeiten und Nebenstellen

Bielefeld lag im Betrachtungsjahr 2011 mit 46 Wochenöffnungsstunden in der Hauptstelle über dem Median von 37 Stunden und dem Mittelwert von 39 Stunden. Hintergrund waren hier insbesondere auch die Öffnungszeiten am Samstag, die nicht in allen kreisfreien Städten angeboten werden. Allerdings hat Bielefeld den Samstag im Jahr 2013 aufgegeben und damit zwischenzeitlich eine Reduzierung der Wochenöffnungszeiten umgesetzt. Diese sind mit nun 41,5 Wochenöffnungsstunden jedoch nach wie vorvergleichsweise hoch.

Die Öffnungszeiten in den Nebenstellen Brackwede und Heepen liegen ebenfalls bei 41,5 Wochenstunden. Die Wochenöffnungszeiten in den anderen Bürgerbüros liegen bei 24 Stunden, lediglich das Bürgerbüro in Brake hat noch geringere Öffnungszeiten von 19 Stunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld kann die Öffnungszeiten der Hauptstelle weiter reduzieren. Die Öffnungszeiten in den Nebenstellen sollten verringert werden. Insgesamt sollten sich die Öffnungszeiten in den Haupt- und Nebenstellen an den Kundenströmen und –umfang orientieren.

Einige Städte nutzten bereits im betrachteten Prüfzeitraum die Möglichkeit einer Terminvereinbarung. In den Jahren 2013 und 2014 haben einige Städte die Terminvergaben ausgeweitet bzw. neu eingerichtet. Die Varianten reichen von einer begrenzten Anzahl an Terminen pro Woche bis zu einer ausschließlichen Terminvergabe. Es bestehen zudem Modelle, bei denen gewisse Zeiten oder Tage ausschließlich Spontankontakten oder lediglich Terminkontakten vorbehalten sind.

Für Bielefeld ist derzeit noch kein entsprechendes Modell geplant, da zunächst die Erfahrungen aus der Kfz-Zulassung ausgewertet werden sollen. Bei einer Terminvergabe wäre wichtig, dass die vergebenen Termine automatisch in das Wartesystem eingebunden werden können. Insoweit ist aufgrund der jetzigen Voraussetzungen eine Terminvereinbarung in allen Nebenstellen nicht zu empfehlen. Andernfalls wäre die Koordination der Termine mit einem zu hohen Organisationsaufwand verbunden.

Durch eine Terminvergabe lässt sich der Personaleinsatz besser auf die geplanten Kundenkontakte abstimmen, so dass für den Bürger mit vorheriger Terminvereinbarung auch lange Wartezeiten entfallen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob durch die Terminvergabe die Kundenkontakte und damit die Personalauslastung gleichmäßiger verteilt werden können.

Viele Nebenstellen und lange Öffnungszeiten führen zu einem höheren Personaleinsatz, wenn das Personal nicht angemessen ausgelastet werden kann. Durch die erforderlichen Mindestbesetzungen aller Nebenstellen während der Öffnungszeiten orientiert sich dann der Personalbedarf nicht an dem Arbeitsvolumen sondern an den von der Politik gesetzten Standards für einen hohen Bürgerservice. Hierdurch entstehen vermeidbare Vorhaltekosten.

→ **Feststellung**

In Bielefeld bestehen neben dem zentralen Bürgerbüro im Rathaus noch zehn weitere Nebenstellen. Damit bietet die Stadt ihren Bürgern eine sehr dezentrale Struktur an, die mit hohen vermeidbaren Kosten verbunden ist.

Die Auswirkungen der dezentralen Struktur des Bürgerservice in Bielefeld zeigen sich im interkommunalen Vergleich:

Strukturdaten für Nebenstellen Einwohnermeldeaufgaben 2011

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Anzahl Einwohner je Haupt-Nebenstellen	29.400	21.309	167.156	63.521	22
Fälle je Haupt-Nebenstelle*	8.919	6.092	47.314	18.531	22

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Stadtfläche je Haupt-Nebenstelle in km ²	23	13	91	34	22

*es wurden berücksichtigt: Anzahl Anmeldungen, Ummeldungen und Anträge auf Ausweisdokumente

Die Anzahl der betreuten Einwohner und Fälle je Haupt- und Nebenstelle ist vergleichsweise gering. Auch wenn die Stadt Bielefeld als Flächenkommune einzuordnen ist, rechtfertigt sich hierdurch nicht die hohe Anzahl an Nebenstellen. Hier verweist die GPA NRW neben dem Vergleich der kreisfreien Städte auch explizit auf die kreisangehörigen Kommunen, die im Regelfall über keine Nebenstellen für Einwohnermeldeaufgaben verfügen und damit durchschnittlich größere Einzugsgebiete als die kreisfreien Städte aufweisen. Eine Reduzierung von Nebenstellen ist daher sinnvoll und die damit verbundenen größeren Wegstrecken für die Bürger vertretbar.

Die Stadt Bielefeld weist unauffällige Fallintensitäten auf. Auch unter Berücksichtigung der höheren Fallzahlen in den Jahren 2009 und 2010 würde die Stadt Bielefeld den Benchmark nicht erreichen. Deshalb ist es umso wichtiger, zu hinterfragen, ob die vorhandenen Nebenstellen notwendig sind oder durch Schließung von einzelnen Nebenstellen die Arbeit effektiver erfolgen kann.

Schließlich ist auch die demografische Entwicklung des städtischen Personals zu berücksichtigen. Das Durchschnittsalter des Personals steigt in Bielefeld ständig und betrug 2012 bereits 45,6 Jahre. Fast 60 Prozent der Beamten und Beschäftigten sind älter als 44 Jahre³. Damit wird deutlich, dass auch bei einer stärkeren Ausbildung die Altersabgänge kaum aufzufangen sind. Die Stadt Bielefeld muss sich heute schon überlegen, wie sie ihre Aufgaben mit weniger Personal erledigen wird. Dies können Standardreduzierungen wie beispielsweise die Schließung von Nebenstellen sein.

Die Gewährleistung einer angemessenen Auslastung der Beschäftigten bei einer hohen Anzahl von Nebenstellen ist problematisch. Die Planbarkeit der Fallverteilung und damit die Personalausstattung auf elf Bürgerbüros sind mit entsprechenden Unsicherheiten verbunden.

Das Einwohnermeldewesen ist geprägt durch Tätigkeiten, die spontan bei Erscheinen der Bürger zu erledigen sind. Daher muss das Personal dann eingesetzt werden, wenn der Kunde mit dem Anliegen erscheint. Fehlt zu den nachgefragten Zeiten das Personal, entstehen Wartezeiten für den Bürger. Umgekehrt ist bei fehlenden Besuchskontakten die ausreichende Auslastung des Personals nicht gewährleistet.

Um Zeiten ohne Kundenkontakte sinnvoll auszunutzen, verteilt die Stadt Bielefeld verschiedene Hintergrundarbeiten zwischen dem Bürgeramt Mitte und den weiteren Nebenstellen. Aufgrund der Positionierung im interkommunalen Vergleich ist es fraglich, ob der benötigte Zeitanteil für Hintergrundarbeiten für die Auslastung der Haupt- und Nebenstellen ausreicht.

³ Quelle: Personal und Organisationsbericht 2012 der Stadt Bielefeld - https://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/personal/ am 04.06.2014

Eine Auswertung der in den einzelnen Bürgerbüros anfallenden Kundenkontakte lag nicht vor, so dass keine Aussage zu den Auslastungen der einzelnen Bürgerämter getroffen werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Anzahl an Nebenstellen reduzieren. Das Angebot an Nebenstellen und Öffnungszeiten sollte sich hierbei an Kundenkontakten orientieren.

Die Stadt Bielefeld sollte die ausreichende und gleichmäßige Arbeitsauslastung stärker steuern. Hierfür sollten Kundenströme und Personalbesetzungen aufeinander abgestimmt werden.

Die überörtliche Prüfung konzentriert sich auf den Personaleinsatz. Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der einzelnen Verwaltungsgebäude erfolgte nicht. Dennoch ist festzuhalten, dass die Schließung von Nebenstellen und Aufgabe von Verwaltungsgebäuden zu erheblichen Einsparungen von Unterhaltungsaufwendungen führen werden.

Die überörtliche Prüfung ersetzt keine individuelle Prüfung der Aufbau –und Ablauforganisation. Im Rahmen der Prüfung wurden durch standardisierte Interviews gleichwohl einzelne Teilaspekte betrachtet:

- Der Zeitaufwand für die Beratungen und Unterstützung bei der Befreiung von Rundfunkgebühren wurde höher als in anderen Städten eingeschätzt. Die Anzahl der Fälle und ggf. auch der Umfang der Beratungen sollte in Bielefeld überprüft werden.
- Die Stadt Bielefeld arbeitete im Betrachtungszeitraum nicht mit der elektronischen Akte. Diese wurde mittlerweile eingeführt. Vergleichskommunen möchten die Arbeitsvorgänge noch effizienter gestalten, indem Unterschriften-Pads sowie Terminals für Lichtbild, Fingerabdruck und Unterschrift angeschafft werden. Andererseits entstehen durch die Anschaffungen auch Kosten, so dass sie durch Einsparungen mindestens kompensiert werden sollten.
- Eine vorgeschaltete Prüfung der Unterlagen und Weiterleitung der Kunden über den Info-Schalter entlastet die Mitarbeiter im Bürgerbüro Mitte. Die Kunden laufen so nicht Gefahr, lange Wartezeiten auf sich zu nehmen, wenn nötige Unterlagen ggf. nicht vollständig sind. Im Falle eines Terminmodells könnte die Vorprüfung zumindest teilweise entfallen, wenn bei Terminvergabe ausdrücklich auf die notwendigen Unterlagen hingewiesen würde.
- Das Personal in dem zentralen Bürgeramt und den Nebenstellen unterliegt einer zentralen Dienst- und Fachaufsicht. Insoweit ist bei der dezentralen Struktur die Rahmenbedingung für die zentrale Steuerung gegeben. Dies wertet die GPA NRW positiv.
- Durch die im Rahmen e-government zu schaffende Möglichkeit von elektronischen Anträgen können persönliche Besuche in Bürgerämtern entbehrlich oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen.

So kann sich die z.B. die Anzahl der zu bearbeitenden Führungszeugnisse durch die geplante online-Bestellung beim Bundesamt für Justiz reduzieren. Rückläufige Fallzahlen

bedeuten in diesem Fall eine personelle Zeitersparnis, haben aber auch reduzierte Erträge zur Folge.

Der Einsatz von Internet-Anträgen wird sich durch die gesetzlichen Vorgaben im e-government zukünftig noch verstärken. Es ist noch ungewiss, inwieweit die Einwohner diese Möglichkeit nutzen oder weiterhin persönlich in das Bürgerbüro kommen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, dass sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren.

Bielefeld bietet seit Jahren Online-Anträge für Melderegisterauskünfte und Meldebescheinigungen auf ihrer Internetseite an. Zudem war Bielefeld an der Internet-Plattform von d-nrw angemeldet bzw. ab dem Jahr 2014 an dem Meldeportal. Das ab 2014 vorgeschriebene bundesweite Meldeportal sollte die bisher manuell bearbeiteten Melderegisterauskünfte deutlich verringern, da alle Behörden in NRW nun über dieses Portal die Meldungen selber elektronisch suchen können. Zudem bleibt abzuwarten, inwieweit auch private Nutzer in Zukunft verstärkt elektronische Melderegisterauskünfte nutzen.

- Auch ermöglicht die bundesweit eingeführte Schnittstelle „xpersonenstand“ einen elektronischen Datenaustausch mit anderen Kommunen. Damit erhält Bielefeld die Standesamtsnachrichten anderer Kommunen nicht mehr in Papierform sondern elektronisch. Sie können somit direkt in das Meldeprogramm verarbeitet werden. Wie alle kreisfreien Städte war auch Bielefeld vorher bereits mit dem eigenen Standesamt über die Autista-Schnittstelle verbunden. Da in Bielefeld nur wenige Nachrichten von auswärtigen Kommunen eingehen, ist der Effizienzgewinn nicht sehr hoch.
- Ab 2014 ist die Schnittstelle xausländerwesen in Bielefeld eingerichtet. Der normierte Austausch mit der Ausländerbehörde löst die bisherigen Papierbenachrichtigungen ab. Die Schnittstelle ermöglicht die Übertragung der Daten aus dem und in das Meldeprogramm und verhindert dabei Übertragungsfehler (Schreibfehler). Eine Kontrolle der darüber eingehenden Nachrichten vor Einpflege in das Meldeprogramm verbleibt nach wie vor beim Bürgeramt.
- Die Nutzung des vorausgefüllten Meldescheins vereinfacht den Prozess der Anmeldung. Das von Bielefeld genutzte Programm unterstützt allerdings diese Möglichkeit noch nicht.
- Die Städte sind für die Kontrolle der Personalausweispflicht zuständig. Einige Städte schreiben die Bürger an und weisen auf die ablaufenden Personalausweise hin. Bielefeld macht dies nicht. Dieser Hinweis an die Bürger ist freiwillig und ist mit Druck- und Portokosten verbunden. Andererseits haben diese Städte eine geringere Fallintensität an Anträgen für vorläufige Personalausweise und benötigen weniger Personal für die Fallbearbeitung. Allerdings sollten die mit den Anschreiben entstehenden Aufwendungen mit den Einsparungen abgewogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte Möglichkeiten zu Prozessverbesserungen konsequent nutzen. Die Veränderungen im Personalbedarf durch automatisierte Verfahren und elektronische Anträge sollte die Stadt Bielefeld nachhalten und umsetzen.

In den Jahren 2011 und 2012 arbeitete Bielefeld bei den Internetanträgen für Meldebescheinigungen und Auskünften mit dem Lastschriftverfahren. Mit Einführung von SEPA⁴ ist diese Möglichkeit entfallen. Derzeit überprüft das Bürgeramt manuell den Zahlungseingang. Erst dann werden die bestellten Bescheinigungen und Auskünfte versandt. Die Stadt Bielefeld sucht derzeit nach Lösungen für ein vereinfachtes Zahlungsverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte das Verfahren zum Zahlungseingang bei Internetanträgen verbessern.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Bielefeld weist im Jahr 2011 erhöhte Personalaufwendungen je Fall auf.
- Die Stadt Bielefeld erreicht bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ einen Wert, der auf Optimierungspotenziale hinweist.
- Die Stadt Bielefeld hat durch Reduzierung der Samstag-Öffnungszeiten im Jahr 2013 bereits Standards gesenkt. Gleichwohl bestehen darüber hinaus weitere Möglichkeiten zur Standardreduzierung.
- Die Stadt Bielefeld verfügt über eine sehr dezentrale Struktur mit zehn Nebenstellen. Durch Reduzierung von Nebenstellen kann die Stadt Bielefeld Personalreduzierungen umsetzen.
- Die Verwaltung sollte die Transparenz zu Tätigkeiten, Prozessen und aufgabenbezogenen Zeitanteilen im Bürgeramt verbessern. Die mittleren Bearbeitungszeiten und der daraus resultierende Personalbedarf werden im Anschluss an die Prüfung durch eine Organisationsuntersuchung ermittelt.
- Schließlich ergeben sich durch die technischen Entwicklungen Veränderungen und Handlungsmöglichkeiten. Während der Anteil an elektronisch zu verarbeitenden Fällen steigt, entfällt beispielsweise durch Einrichtung des Meldeportals ab 2014 ein Großteil der bisher manuell bearbeiteten behördlichen Melderegisterauskünfte. Hieraus entstehen weitere Optimierungspotenziale.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Bielefeld mit dem Index 2.

⁴ SEPA - Single Euro Payments Area: ein europaweit einheitliches Verfahren für den bargeldlosen Zahlungsverkehr (Überweisungen, Lastschriften)

Personenstandswesen

Das Personenstandswesen erledigte die Stadt Bielefeld im Jahr 2011 mit 17,86 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 sank der Anteil für die Sachbearbeitung auf 17,53 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 2,10 Vollzeit-Stellen den Overhead, der im Jahr 2012 auf 1,94 Vollzeit-Stellen sank.

Im Vergleichsjahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 1.082.998 Euro Personalaufwendungen und 407.868 Euro Erträge. Die Bezugsgröße bei der Ermittlung der Kennzahlen waren 4.529 gewichtete Fälle. Im Jahr 2012 bleibt die Fallzahl(4.527) stabil.

Es erfolgten weitere Personalreduzierungen in den Jahren 2013 und 2014.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat im Betrachtungs- und Prüfzeitraum im Personenstandswesen Personal reduziert.

Personalaufwendungen Personenstandswesen 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro	239	199	373	252	225	242	258	22
Personalaufwendungsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent	37,7	28,2	56,7	42,3	37,7	41,4	46,0	21

Der Overheadanteil ist mit 10,5 Prozent gering über dem Mittelwert von neun Prozent. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 54.255 Euro überdurchschnittlich. Der Mittelwert beträgt 53.318 Euro und der Median 52.986 Euro.

Die Stadt Bielefeld positioniert sich im interkommunalen Vergleich bei den Personalaufwendungen je Fall besser als beim Personalaufwandsdeckungsgrad. Die Kommunen mit einem vergleichbaren Leistungswert erzielten in der Regel einen höheren Personalaufwandsdeckungsgrad. In Bielefeld ist dies durch höhere Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sowie geringere Erträge bedingt.

Die Stadt Bielefeld erließ im Jahr 2013 eine Gebührensatzung. Durch die eigenen Gebührensätze erwartet die Verwaltung höhere Erträge.

→ Feststellung

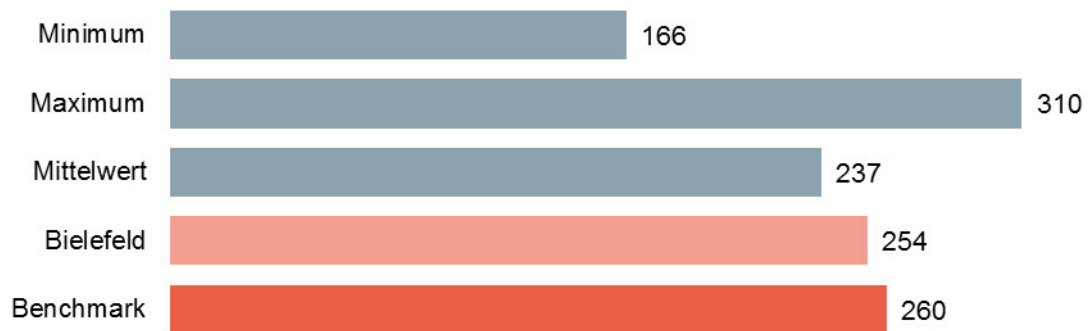
Die Stadt Bielefeld machte von der bestehenden Möglichkeit zum Erlass einer abweichenden Gebührenordnung Gebrauch. Hierdurch schafft sie für einige Teilbereiche im Personenstandswesen die Voraussetzung, höhere Erträge zu erwirtschaften und den Personalaufwandsdeckungsgrad zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte darauf achten, dass insbesondere bei freiwilligen Angeboten bzw. höheren Standards wie Ambiente-Trauungen die damit verbundenen Mehraufwendungen durch Gebühren oder Aufwandsentschädigungen gedeckt werden.

Durch einen interkommunalen Vergleich der Leistungskennzahl wird ermittelt, ob die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall in einem wirtschaftlichen Personaleinsatz begründet liegen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	254	166	310	237	217	235	260	22
2012	258	191	300	245	229	248	270	22

Im Team Geburten/Sterbefälle bestehen Arbeitsrückstände bzw. hohe Überstunden. So konnten die Hinweise (ca. 5.000 Fälle) nicht zeitnah in das Personenstandsregister eingetragen werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld erreicht ab dem Jahr 2012 im Personenstandswesen den Benchmark. Allerdings bestehen im Team Geburten/Sterbefälle eine hohe Arbeitsbelastung und Rückstände, so dass die Stadt Bielefeld Handlungsmöglichkeiten zur Arbeitsentlastung nutzen sollte.

Durch weitere Personalreduzierungen ab 2013 würde sich bei gleich bleibenden Fallzahlen der Leistungswert weiter erhöhen.

Berücksichtigung der Ausländerbeteiligung bei den Geburten

Geburtsbeurkundungen mit ausländischen Eltern verursachen einen zeitlichen Mehraufwand. Dieser entsteht z.B. durch Prüfung von ausländischen Urkunden, Kontakte mit ausländischen

Konsulaten und Prüfung des ausländischen Rechts. Daher wird für diese Fälle in einer alternativen Betrachtung ein Zusatzfaktor berücksichtigt.

Die Anzahl der Fälle mit Ausländerbeteiligung bei den Geburten konnten nur einige Städte benennen. Das Standesamt Bielefeld hat während der Prüfung die Daten über einen Zeitraum von fünf Monaten manuell erhoben. Der so für Bielefeld ermittelte Anteil an Fällen mit Ausländerbeteiligung in Höhe von 27 Prozent wurde bei den Fallzahlen 2011 und 2012 angewandt, um so einen Annäherungswert zu erhalten. Bei der Ermittlung der Kennzahlen für diese alternative Betrachtung sind 5.218 Fälle die Bezugsgröße. Im Jahr 2012 werden 5.188 Fälle berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen – Berücksichtigung der Geburten mit Ausländerbeteiligung

Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011		184	326	260	228	257	300	13
2012		204	328	265	230	268	291	13

Da die Werte der Stadt Bielefeld keine Echtzahlen sind, sind diese nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Im Jahr 2011 erzielte Bielefeld einen Wert von 292, der im Jahr 2012 auf 296 Fälle je Vollzeit-Stelle anstieg.

→ **Feststellung**

Die Positionierung der Stadt Bielefeld ändert sich bei dieser alternativen Betrachtung nicht. Die Stadt Bielefeld ist durch die Geburten mit ausländischen Eltern im interkommunalen Vergleich nicht im Besonderen be- oder entlastet.

Im Personenstandswesen werden die Fallzahlen von den örtlichen Rahmenbedingungen stark beeinflusst.

Die Anzahl der zu beurkundenden Geburten hängt vom örtlichen Angebot der Geburtskliniken ab. Bielefeld erreicht hier aufgrund der bestehenden Geburtskliniken mit einem über Bielefeld hinausgehenden Einzugsgebiet eine sehr hohe Fallintensität.

Bei den Eheschließungen gibt es Unterschiede in der Beliebtheit der Brautpaare aufgrund der Angebote an Trauorten und Trauzeiten, so dass die Fallintensität auch stark variiert. Bielefeld erreicht hier eine durchschnittliche Fallintensität an beurkundeten Eheschließungen. Die nähere Betrachtung zeigt, dass wenige auswärtige Brautpaare sich in Bielefeld trauen lassen. Zudem sind Fallzahlen durchschnittlich, bei denen das Standesamt Bielefeld lediglich das Anmeldeverfahren durchführt und es zu keiner Trauung kommt oder das Paar in einer anderen Kommune heiratet. Das von der Verwaltung vorgehaltene Angebot wird damit von den Bielefelder Brautpaaren angenommen. Bei den Sterbefällen gibt es keine deutlichen Unterschiede in der Fallintensität.

Die Stadt Bielefeld hat Maßnahmen zur Prozessverbesserung und Arbeitsentlastung durchgeführt:

- Im Bereich der Eheschließungen wurden die Trautermine und Trauorte konzentriert. So gelingt es, die gleiche Anzahl an Trauungen mit weniger Terminen durchzuführen. Hier-

durch konnte die Stadt Bielefeld die benötigten Rüstzeiten der Standesbeamten verringern.

Rund 50 Prozent der Eheschließungen erfolgen außerhalb des Standesamtes.

Der Anteil der außerhalb der Öffnungszeiten erfolgten Trauungen konnte nicht benannt werden. Die Stadt Bielefeld bietet jeden ersten und dritten Samstag im Monat je 5 Trauungen an. Außerdem sind immer am Montagnachmittag je 5 Trauungen im Bauernhausmuseum möglich. Die individuellen Privattrauungen in anderen Räumen erfolgen auch außerhalb der Öffnungszeiten.

- Für die Sterbefälle vereinbarte das Standesamt mit den Bestattern eine Verlängerung der Bearbeitungszeiten, um den Arbeitsdruck zu verringern. Die Beurkundung erfolgt nun spätestens innerhalb von zwei Tagen. Die Unterlagen geben die Bestatter in der Regel ab und holen diese nach der Bearbeitung wieder.
- Die Stadt Bielefeld veränderte für das Team Geburten/Sterbefälle die Öffnungszeiten. Jeden Mittwoch werden Anträge auf Geburten nur nach vorherigen Terminvereinbarungen entgegen genommen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld hat wirksame Maßnahmen durchgeführt, um Synergien durch Zusammenfassung von Aufgaben und eine verbesserte Steuerung der Besucherströme zu erzielen.

Die ortsansässigen Krankenhäuser kamen nach Auskunft des Standesamtes in den Jahren 2011 und 2012 nicht immer der Meldepflicht gem. § 20 Personenstandsgesetz (PStG) nach, indem Sie die Geburtsanzeigen beim Standesamt einreichten. Die Krankenhäuser übergaben teilweise die Geburtsanzeigen an die Eltern. Somit konnte die Verwaltung nicht sicher sein, dass ordnungsgemäß alle Geburten im Standesamt gemeldet wurden. Daher hat Bielefeld mit einem hohen Aufwand die Übereinstimmung der in Bielefeld erfolgten Geburten und die angemeldeten Geburten überprüfen müssen. Das Standesamt ist derzeit in einem Dialog mit den Krankenhäusern, dass die Meldungen nun ordnungsgemäß direkt an das Standesamt erfolgen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld hat einen erhöhten Arbeitsaufwand, da nicht alle Geburtskliniken ihrer Meldepflicht ordnungsgemäß nachkommen. Das Standesamt ist derzeit in einem Dialog mit den betroffenen Einrichtungen, um das ordnungsgemäße Verfahren sicherzustellen.

In anderen Städten profitieren die Eltern und das Standesamt zusätzlich von dem Geburtenservice der Krankenhäuser. Häufig bieten Krankenhäusern den Eltern an, die Anmeldung der Geburten zu übernehmen. Der Krankenhausservice bringt alle erforderlichen Unterlagen zum Standesamt, dieses beurkundet die Geburt und die Unterlagen werden vom Krankenhaus wieder abgeholt. Die Eltern müssen dann im Regelfall nicht persönlich beim Standesamt vorsprechen. Auch die Sachbearbeitung ist durch diesen Service optimiert, da sie unabhängig von Öffnungszeiten erfolgen kann.

In der Vergangenheit wurden nur wenige Geburtsbeurkundungen in Bielefeld über einen solchen Geburtenservice beantragt. Dies führt dazu, dass die Bürger in Bielefeld in der Regel persönlich im Standesamt die Geburten der Kinder anmelden müssen.

Das Standesamt bietet den Krankenhäusern an, die Anträge für die Geburtsbeurkundungen gesammelt abzugeben. Zudem stellt das Standesamt den Bürgern Informationsmaterial für die Beurkundung von Geburten in mehreren Sprachen zur Verfügung. Dieses Infomaterial wird an die Krankenhäuser verteilt. So werden werdende Eltern bereits bei Besichtigung der Geburtsstationen über die später erforderlichen Unterlagen informiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte versuchen, die Beurkundungen für Geburten zu optimieren. Zumindest bei Geburten ohne besondere Prüfungen von ausländischen Urkunden sollte versucht werden, auf persönliche Vorsprache zu verzichten. Hierfür müssten die Krankenhäuser vermehrt einen Geburtenservice anbieten.

Bielefeld führt bereits ab Frühjahr 2010 das elektronische Personenstandsregister. Die Überführung der Fälle ab 2009 wurde danach zeitnah erledigt. Andere kreisfreie Städte haben das elektronische Register erst später eingeführt. Daher haben diese die Überführung der Fälle erst in den Jahren 2011 bis 2014 durchgeführt. Auch setzt die Stadt Bielefeld bereits die elektronische Sammelakte parallel zur Papierakte ein.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Damit entfällt die händische Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister und kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen. Daher rückt die Nacherfassung älterer Beurkundungen verstärkt in den Fokus der Standesämter. Hierbei liegt die höhere Priorität auf dem Geburtenregister, da hier vermehrt nachträgliche Arbeiten anfallen.

Die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister ist in den Standesämtern mittlerweile üblich. Hier werden betroffene Erstbeurkundungen im Rahmen der anfallenden Fallbearbeitung (z.B. Hinweise, Folgebeurkundungen) nacherfasst. Die Stadt Bielefeld führt diese anlassbezogenen Nacherfassungen durch, wobei es für die Sachbearbeiter keine verbindlichen Vorgaben gibt. Dies liegt an der hohen Arbeitsbelastung in dem Team Geburten/Sterbefälle. Mittlerweile erfolgt die anlassbezogene Nacherfassung standardisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte zumindest die anlassbezogenen Nacherfassungen der Geburtenregister standardmäßig weiter durchführen. Für den Umfang der Nacherfassung sollte Bielefeld konkrete Zielvorgaben festlegen und die erforderlichen Zeitanteile bei den betroffenen Personengruppen schaffen.

Die systematische Nacherfassung des Geburtenregisters ist bisher noch nicht der Regelfall. Durch die systematische Nacherfassung der Geburten werden alle Altfälle lückenlos elektronisch erfasst. Hier muss die Stadt Bielefeld noch entscheiden, ob sich eine systematische Nacherfassung lohnt. Um von den Nacherfassungen schnellstmöglich profitieren zu können, sollte Bielefeld dann zunächst die Jahrgänge (ab ca. 1985) nacherfassen, bei denen durch Eheschließungen und Kinder besonders viele Mitteilungen eingehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob sie durch die systematische Nacherfassung zukünftig Potenziale in der Sachbearbeitung erschließen kann.

Die Stadt Bielefeld erfasste im Prüfungszeitraum mit einer halben überplanmäßigen Stelle die Eheregister in einer gesonderten Datenbank. Nach Angaben der Verwaltung werden alle in Bielefeld geschlossenen Ehen dort registriert. Der Vorteil dieser Erfassung liegt darin, dass die Standesbeamten schnell Auskünfte geben können, ob Unterlagen zu der jeweiligen Eheschließung in Bielefeld vorliegen. Diese Erfassung ist jedoch nicht mit einer Nacherfassung im elektronischen Personenregister gleichzusetzen. Sofern z.B. nachträgliche Urkunden beantragt werden oder Fortschreibungen erforderlich sind, müssen weiterhin die Erstbeurkundungen in Papierform herangezogen werden.

Das Standesamt ist in dem Bürgeramt als Abteilung integriert. Die Dienstleistungen des Standesamtes werden zentral im Rathaus angeboten. Das Standesamt wurde im Jahr 2014 von drei Teams zu zwei Teams zusammengefasst. Diese Aufgabenverteilung der beiden Teams ist wie folgt:

- Team Eheschließung und
- Team Geburten/Sterbefälle mit der Urkundenstelle.

Andere Städte haben den Personaleinsatz flexibilisiert, umso besser auf Kundenströme und Saisonschwankungen reagieren zu können. Der flexible Personaleinsatz bietet für Bielefeld folgende Vorteile:

- Der Personalpool für Eheschließungen außerhalb der Öffnungszeiten wird größer und jeder Sachbearbeiter weniger durch diese Einsätze entlastet.
- Die Nacherfassungen der Geburtenregister können von beiden Teams erfolgen. Auch können die bestehenden Arbeitsrückstände im Team Geburten/Sterbefälle durch flexible personelle Unterstützung abgebaut werden.
- Saisonal bedingte Schwankungen wie beispielsweise bei den Eheschließungen können in größeren Teams besser aufgefangen werden.
- Die im Rahmen der Korruptionsprävention vom Rechnungsprüfungsamt geforderte Rotation kann umgesetzt werden.

Denkbar wäre auch, dass zumindest einige Personen im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen flexibel eingesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die erforderlichen Zeitanteile und Besucherströme der beiden Teams überprüfen. Die Stadt Bielefeld sollte den Personaleinsatz im Standesamt flexibilisieren.

Das Standesamt Bielefeld hat mit 24 Stunden geringere Öffnungszeiten als der Durchschnitt. Der Mittelwert liegt bei 27,6 Stunden und der Median bei 26 Stunden. In Bielefeld sind außerhalb der Öffnungszeiten noch Terminvergaben möglich.

Jeder Sachbearbeiter hat eine eigene Handkasse. Da Autista bisher nicht die Möglichkeit für eine Schnittstelle zum Kassensystem bietet, muss der Sachbearbeiter die Einnahmen in jedem Fall in das Kassensystem buchen. Zusätzlich gibt jeder Standesbeamte in Bielefeld die Daten in Autista ein, um eine Quittung zu generieren. Damit werden die Daten in zwei Systeme eingege-

ben. Andere Städte verzichten auf die Quittungserstellung aus Autista und erstellen die Quittungen direkt durch das Kassensprogramm.

Die fehlende Schnittstelle zwischen Autista und dem Gebührenprogramm ist eine Schwachstelle, da die Eingabe der Gebühren nicht zwingend bei Abschluss eines Falles erfolgen muss. Auch die Überprüfung der Stimmigkeit von Dienstleistung und eingenommenen Gebühren im Rahmen der Korruptionsprävention könnte optimiert werden, da diese jetzt manuell erfolgen muss oder auf Stichproben beschränkt ist.

Im Bereich der Urkundenbestellungen überprüft das Standesamt manuell den Zahlungseingang. Erst dann werden die bestellten Urkunden versandt. Bielefeld hatte wie andere Städte auch das Lastschriftverfahren, so dass der Zahlungseingang durch die Stadtkasse überprüft werden kann. Die manuelle Überprüfung verhindert einerseits Gebührenverluste, andererseits ist sie mit einem erhöhten Arbeitsaufwand verbunden. Mit SEPA⁵ entfällt das bisherige Lastschriftverfahren und muss daher durch andere Verfahren ersetzt werden. Die Stadt Bielefeld sucht derzeit nach Lösungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte den Prozess der Ertrags- und Einzahlungsbuchungen optimieren.

Weitere Entwicklung im Personenstandswesen haben Auswirkungen auf die Prozesse und den Personalbedarf:

- Durch die elektronische Schnittstelle xpersonenstand sind ab 2014 die Standesämter und andere Behörden elektronisch verbunden. So erfolgen bisher in Papier erfolgte Geburtsmeldungen aus auswärtige Meldeämter zukünftig automatisiert und in elektronischer Form.
- Perspektivisch würden sich Arbeitserleichterungen ergeben, wenn angebotene Tools zur elektronischen Datenübersendung durch Bestatter und Krankenhäuser genutzt würden.
- Eine absehbare Arbeitsentlastung tritt in Bielefeld durch Abgabe des Testamentsregisters ein. Im Februar 2015 ist die Übergabe der Kartei an das zentrale Testamentsregister der Bundesnotarkammer vorgesehen. Auch wenn zunächst Zeiten für Rückfragen und Abklärung von Einzelfällen mit der Bundesnotarkammer anfallen, wird sich perspektivisch eine Reduzierung von Arbeitszeiten durch Abgabe der Aufgabe ergeben.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die leistungsbezogenen Kennzahlen im Handlungsfeld Personenstandswesen sind in den Jahren 2011 und 2012 stabil. Sie zeigen keine personellen Optimierungspotenziale auf, da Bielefeld den Benchmark erreicht.

⁵ SEPA - Single Euro Payments Area: ein europaweit einheitliches Verfahren für den bargeldlosen Zahlungsverkehr (Überweisungen, Lastschriften)

- Aufgrund bestehender Arbeitsrückstände und einer hohen Überstundenbelastung im Team Geburten/Sterbefälle sollte die Stadt Bielefeld Prozessverbesserungen zur Arbeitsentlastung nutzen.
- Das Standesamt und die Bürger könnten im Bereich der Geburtsbeurkundungen durch einen stärkeren Geburtenservice der Krankenhäuser profitieren.
- Die Stadt Bielefeld sollte die Flexibilisierung in der Sachbearbeitung verstärken.
- Weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben sich durch die verstärkte elektronische Kommunikation zwischen Behörden und der elektronischen Verarbeitung von Fällen. Die Stadt Bielefeld kann zumindest die anlassbezogene Nacherfassung mit dem im Prüfzeitraum bestehenden Personal durchführen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Bielefeld mit dem Index 3.

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bielefeld in 2011 mit 24,56 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 sank der Anteil für die Sachbearbeitung auf 23,18 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 1,73 Vollzeit-Stellen den Overhead, der im Jahr 2012 auf 1,35 Vollzeit-Stellen sank.

Nicht berücksichtigt wurden die unterjährigen Wechseleinsätze zwischen der Führerscheinstelle und der Kfz-Zulassung. In beiden Abteilungen besteht ein Springerpool aus jeweils zwei Beschäftigten, um Urlaubs- und Krankheitsausfälle besser auffangen zu können. Aufgrund der erhöhten Krankheitsquote im Jahr 2012 in der Kfz-Zulassung erfolgten vermehrt Einsätze von Vertretungskräften aus der Führerscheinstelle.

Bei den Kennzahlen werden 69.496 Fälle berücksichtigt. Die Fallzahl bleibt im Jahr 2012 mit 69.251 Fällen stabil. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen Kfz-Zulassung 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung in Euro	17,98	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

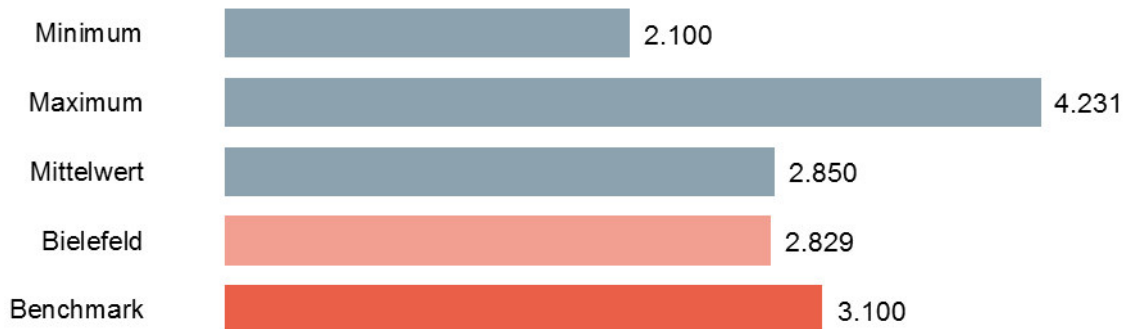
Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwandsdeckungsgrad in Prozent	210	155	315	205	169	203	219	18

Die Erträge sind insgesamt unauffällig und zudem gesetzlich festgelegt, so dass hier keine Steuerungsmöglichkeit für die Stadt Bielefeld besteht. Bielefeld erreicht im Vergleichsjahr 2011 beim Personalaufwandsdeckungsgrad eine bessere Positionierung als bei den Personalaufwendungen je Fall.

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig von der Anzahl des eingesetzten Personals und vom Vergütungsniveau. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind in Bielefeld insgesamt etwas höher als in den meisten Vergleichskommunen. Bielefeld hat hier einen Wert von 47.720 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber einem Mittelwert von 46.720 Euro. Der Anteil der Overheadstellen an den Gesamtstellen beträgt 6,6 Prozent. Im Jahr 2012 sinkt er auf 5,5 Prozent. Damit ist der Overheadanteil im interkommunalen Vergleich unauffällig.

Ein Indikator für den Personaleinsatz der Sachbearbeitung ist die Anzahl der bearbeiteten Fälle.

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.829	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	2.988	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 2,1 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 100.000 Euro. Für das Jahr 2012 reduziert sich das Potenzial auf 0,8 Vollzeit-Stellen und 40.000 Euro.

Durch Nichtwiederbesetzungen von freiwerdenden Stellen verbessert sich der Leistungswert im Jahr 2012. Im Jahr 2013 sank die Personalausstattung in der Sachbearbeitung weiter.

Die Außerbetriebsetzungen konnten nicht in der Leistungskennzahl berücksichtigt werden, da einige Städte nicht zwischen selbst durchgeführten und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen unterscheiden konnten. Auch die Umkennzeichnungen konnten aufgrund unterschiedlicher Zählweisen nicht in den Kennzahlen berücksichtigt werden. Bielefeld weist hier nach den vorliegenden Daten eine durchschnittliche Fallintensität auf, die auch Kommunen mit hohen Leistungswerten erreichen. Somit besteht für Bielefeld durch die Nichtberücksichtigung der Fallzahlen keine besondere Belastungssituation.

Im bestehenden Kennzahlensystem erhebt Bielefeld Wartezeiten, Fallzahlen und einwohnerbezogene Aufwendungen. Eine Überprüfung der Personalausstattung im Hinblick auf das bearbeitete Fallvolumen erfolgte im Jahr 2010. Eine standardisierte Fortschreibung und kontinuierliche Steuerung des Personalbedarfs über die Fallzahlen erfolgt bisher nicht regelmäßig. Die Verwaltung kann die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik verbessern, indem sie leistungsbezogene Wirtschaftlichkeitskennzahlen erhebt. Dies plant die Kfz-Zulassung ab dem Jahr 2015.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte die Personalausstattung den zu bearbeitenden Fallzahlen ausrichten. Hierbei sollte sich die Stadt Bielefeld am Benchmark orientieren.

Aufgrund hoher Arbeitsbelastungen und einem erhöhten Krankenstand erfolgte im Jahr 2013 eine interne Organisationsuntersuchung der Kfz-Zulassung. Diese führte im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- Es bestand ein hoher Krankenstand in der Kfz-Zulassung. Ansätze zur Verbesserung wurden im Gutachten aufgeführt. Dies waren Empfehlungen zur Verbesserung der räumlichen Situation, dem Raumklima, der Arbeitsplatzausstattung sowie fachliche Qualifizierungen und Fortbildungen zu Stresssituationen am Arbeitsplatz.

Langzeiterkrankungen über sechs Monate wurden in diesem Vergleich bereinigt und belasten nicht die Leistungskennzahl. Eine umfassende Berücksichtigung aller Krankentage im interkommunalen Vergleich erfolgte nicht.

- Problematisch waren zudem lange Wartezeiten in der Vergangenheit. Nach der Organisationsuntersuchung wurde zu Beginn des Jahres 2014 das System der ausschließlichen Terminvergabe eingeführt. Bielefeld möchte damit die Kundenströme besser steuern, Wartezeiten vermeiden und gleichzeitig die Stressbelastung der Beschäftigten reduzieren.
- Der Ersatz der Zulassungssoftware mit gleichzeitiger Einführung einer integrierten Aktenablage (e-Akte) wurde empfohlen.
- Durch die Einführung der Terminvergabe sowie den ermittelten Personalbedarf für nicht oder nicht ausreichend wahrgenommene Aufgaben wurde in dem Gutachten von einem Stellenmehrbedarf von zunächst drei Vollzeit-Stellen ausgegangen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld hat eine Organisationsuntersuchung in der Kfz-Zulassung durchgeführt und mehrere Ansätze zur Verbesserung der personellen Auslastung, Reduzierung von Wartezeiten, Prozessverbesserungen und Entlastungen für die Mitarbeiter erarbeitet.

Die Einführung der Terminvereinbarung ist geeignet, um Wartezeiten für Bürger zu reduzieren. Auch können Kundenströme und Personaleinsatz damit besser aufeinander abgestimmt werden.

Die Organisationsuntersuchung war unter den beschriebenen Voraussetzungen in Bielefeld sinnvoll. Zur Überprüfung der Wirksamkeit und der Auswirkungen der Umstrukturierung erfolgt nach einer Einführungsphase eine Evaluierung. Ziel ist es dabei, die in der Untersuchung getroffenen Annahmen zu überprüfen und erforderliche Anpassungen vorzunehmen. Da es in der Organisationsuntersuchung vorrangig um die Einführung von Prozessverbesserungen ging, wird die Evaluierung eine Überprüfung des nunmehr für die Fallbearbeitung erforderlichen Stellenbedarfs beinhalten müssen.

Es sollten aus Sicht der GPA NRW bei der Evaluierung insbesondere folgende Punkte überprüft werden:

- **Organisation der Terminvergabe**

Werden ausreichend Termine angeboten oder müssen die Bürger lange auf einen Termin warten? Gibt es freie Termine, so dass die Schaltersachbearbeiter nicht voll ausgelastet werden können?

Ist die Terminvergabe bei den Bürgern mittlerweile ausreichend bekannt oder müssen weitere Informationen (Internet, Bürger-Service-Center, Zeitung) erfolgen? Wie erfolgt die Terminvergabe? Kann der Anteil der durch das Internet erfolgten Terminvereinbarungen gesteigert werden, so dass die Anzahl der persönlich oder telefonisch vereinbarten Termine sinkt?

- **Abstimmung von Terminen, Schalterauslastungen, Bearbeitungszeiten**

Sind die Anzahl der geplanten Termine für das bestehende Fallvolumen ausreichend? Wie hoch sind die Fallzahlen beim Sonderschalter?

Können die Termine eingehalten werden? Sind Anpassungen in den Bearbeitungszeiten erforderlich?

- **Überprüfung der Personalauslastung und Ermittlung des benötigten Personalvolumens**

Der Personalbedarf ergibt sich aus den bearbeiteten Fallzahlen und den benötigten Bearbeitungszeiten. Daher sollten im Rahmen der Evaluierung ein System für die Fallzahlerhebung generiert und die Bearbeitungszeiten ermittelt werden. Da nach Angaben der Verwaltung die Schalterkräfte auch für Hintergrundtätigkeiten eingesetzt werden, muss die Personalbedarfsbemessung alle Tätigkeiten in der Kfz-Zulassung umfassen.

Im Rahmen dieser Evaluierung sollten in jedem Fall daher auch mittlere Bearbeitungszeiten für alle Tätigkeiten in der Kfz-Zulassung ermittelt werden. Die Ermittlung von Bearbeitungszeiten ist in Bielefeld gerade im Hinblick auf die eingerichtete Terminvereinbarung wichtig. Die Taktung der Termine hängt von den jeweiligen Bearbeitungszeiten ab. Bei zu

gering angesetzten Bearbeitungszeiten drohen Wartezeiten trotz Terminvergabe und ein hoher Arbeitsdruck für die Beschäftigten. Bei zu hoch kalkulierten Bearbeitungszeiten entstehen unproduktive Pufferzeiten.

- Organisation des flexiblen Personaleinsatzes

Neben den reinen Bearbeitungszeiten hängt ein wirtschaftlicher Personaleinsatz in Bielefeld von einem flexiblen Personaleinsatz ab. Die Differenz zwischen Öffnungszeiten und den zur Verfügung stehenden Wochenarbeitszeiten eines Beschäftigten ist zumindest bei Vollzeit-Kräften hoch. Dies muss Bielefeld abfangen, indem der Personaleinsatz zwischen Frontoffice und Backoffice möglichst flexibel gestaltet wird.

Lässt sich der flexible Personaleinsatz in der Praxis gut umsetzen? Reichen die zu verteilenden Hintergrundtätigkeiten für die Auslastung aller Beschäftigten aus? Kann die Verteilung dieser Tätigkeiten so organisiert werden, dass einerseits die Aufgaben verlässlich erledigt werden und andererseits keine Unterauslastungen oder Überforderungen der einzelnen Beschäftigten entstehen?

- Für die verstärkte Bearbeitung von Bußgeldverfahren und Kontrollen der Halterpflichten wurde eine 0,6 Vollzeit-Stelle eingeplant. Konnten bestehende Rückstände damit abgebaut werden? Ist dieser Stellenumfang auch nach Abbau der Rückstände dauerhaft notwendig?
- Ist die in der Organisationsuntersuchung empfohlene Vorprüfung von Unterlagen trotz Terminvergabe mit geringen Wartezeiten sinnvoll? Sind die von den Bürgern vorgelegten Unterlagen vollständig und richtig? Sind die bei Terminvergabe gemachten Hinweise zu den Unterlagen ausreichend oder müssen diese verbessert werden?

In Bielefeld sollen durch Umstellung des Systems Wartezeiten entfallen bzw. sich auf minimale Wartezeiten reduzieren. Zudem wird der Bürger bei der notwendigen Terminfestlegung auf die vorzulegenden Unterlagen hingewiesen. Aus Sicht der GPA NRW muss diese vorgezogene Überprüfung bei einem funktionierenden Terminalsystem entfallen und die Prüfung direkt durch den Schalter-Sachbearbeiter erfolgen. In Bielefeld ist noch ein Infoschalter mit einer Vorprüfung vorgesehen, so dass der benötigte Stellenumfang hier kritisch überprüft werden sollte.

Andere Städte prüfen mit Erteilung der Wartemarken die Unterlagen. Hierdurch soll vermieden werden, dass Bürger sich in die Warteschlange einreihen und erst nach einer langen Wartezeit auf die fehlenden Unterlagen hingewiesen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Personalauslastung in der Kfz-Zulassung nach erfolgreicher Einführungsphase der Organisationsänderungen erneut überprüfen und den Personalbedarf fallbezogen und auf der Basis mittlerer Bearbeitungszeiten ermitteln.

Bielefeld hat eine Zulassungsstelle. Die Nebenstelle in Sennestadt wurde 2011 aufgegeben. Die Kfz-Zulassung in Bielefeld liegt mit 29 Stunden Wochenöffnungszeiten unter dem Mittelwert von 34 Stunden. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass in der Vergangenheit alle während der Öffnungszeiten eintreffenden Kunden am Kundenshalter in Bielefeld noch bedient wurden. Faktisch lagen die Zeiten für die Kundenbetreuung somit über 29 Stunden.

Im Jahr 2014 wurde zeitgleich mit Einführung der Terminvergabe die Öffnungszeit um eine Stunde auf 30 Stunden erhöht. Durch die eingeführte Terminvergabe entfällt nun die Kundenbedienung nach den offiziellen Öffnungszeiten. Die ersten Erfahrungen seit der Termineinführung zeigen, dass die Öffnungszeiten für die Abwicklung der regelmäßig anfallenden Fälle ausreichen. Somit sind die Öffnungszeiten bedarfsgerecht. Die Spanne zwischen Öffnungszeiten und Wochenarbeitszeit fängt Bielefeld ab, in dem die Schalterkräfte auch Hintergrundarbeiten erledigen.

Die überörtliche Prüfung umfasst keine detaillierte und umfassende Analyse der Prozesse. Gleichwohl haben wir im Rahmen der geführten strukturierten Interviews Einzelaspekte abgefragt und verglichen. Folgende Unterschiede und Optimierungsansätze sind in Bielefeld erkennbar:

- Andere Städte setzen in der Kfz-Zulassung bereits eine e-Akte ein. In Bielefeld ist erst zukünftig ein Dokumentenmanagementsystem für die Kfz-Zulassung geplant. Daher arbeitet die Zulassungsstelle derzeit noch mit der Papierakte. Hierdurch entsteht ein Arbeitsaufwand für alle Schalter-Sachbearbeiter, da nach den Öffnungszeiten die Unterlagen noch sortiert werden müssen. Diese Unterlagen werden wöchentlich von einem externen Dienstleister auf Mikrofilm übertragen. Hierdurch entstehen Sachaufwendungen von rd. 10.000 Euro jährlich. Auch wenn der Mikrofilm bereits heute die Lagerkapazitäten reduziert, sind die Recherchezeiten für das Heraussuchen von Altakten immer noch zeitaufwendiger als bei einem Dokumentenmanagementsystem. Bei Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sollte Bielefeld darauf achten, dass die Antragsunterlagen direkt bei der Vorgangssachbearbeitung eingescannt werden.
- In der Zulassungssoftware bestehen derzeit Schwierigkeiten mit der automatisierten Löschung von Daten abgemeldeter Fahrzeuge. Daher muss diese Tätigkeit im Gegensatz zu anderen Städten noch manuell erfolgen. Der Bericht der der Organisationsuntersuchung führt weitere Mängel an der Software auf und empfiehlt einen Softwarewechsel.
- Rund 4.300 Anschriftenänderungen werden jährlich in den Bürgerbüros bearbeitet. Dies bedeutet, dass im Rahmen einer Ummeldung auch die Anschriften in den Fahrzeugpapieren geändert werden. Dies erspart dem Bürger den zusätzlichen Weg zur Kfz-Stelle. Dieses Vorgehen ist auch in den anderen Städten üblich. Der Stellenanteil der Bürgerbüros in Höhe von 0,20 Vollzeit-Stellen wurden in diesem Vergleich mitberücksichtigt.

Die Bürgerbüros haben keinen Zugriff auf die Zulassungssoftware, so dass nach Änderung der Daten in den Fahrzeugpapieren eine manuelle Mitteilung an die Zulassungsbehörde erfolgt. Diese führt dann die Eintragungen im System durch. Bielefeld sollte nach Möglichkeit den Zeitaufwand für diese Doppelarbeiten vermeiden.

- Sofern eine Außerbetriebsetzung eines in Bielefeld zugelassenen Fahrzeuges durch eine andere Zulassungsbehörde erfolgt, besteht Bielefeld noch auf die bisherige schriftliche Mitteilung der anderen Zulassungsbehörde. Wenn Bielefeld für andere Zulassungsbehörden eine Außerbetriebsetzung durchführt, druckt Bielefeld die Unterlagen und sendet diese an die zuständige Zulassungsbehörde.

Andere Behörden verzichten hierauf, da die Mitteilung auch elektronisch über das Kraftfahrt-Bundesamt (nachfolgend KBA genannt) erfolgt.

- Die bargeldlose Zahlung ist in den Vergleichskommunen überwiegend möglich. Dies ist in Bielefeld noch nicht der Fall. Allerdings soll zukünftig ein entsprechendes Angebot mithilfe eines Kassenautomaten oder ec-cash geschaffen werden.
- Bürger können in Bielefeld über das Internet Wunschkennzeichen reservieren. Die Anzahl der erteilten Wunschkennzeichen ist in Bielefeld durchschnittlich. Allerdings erreichen andere Städte einen höheren Anteil an Reservierungen. Die geringere Reservierungsquote kann auf das Internet-Tool zurückzuführen sein. Nach Angabe der Verwaltung ist die eingesetzte Software nicht so bedienerfreundlich wie in anderen Kommunen.

Da die vorherige Reservierung im Internet die Bearbeitungszeiten am Schalter verkürzt, sollte die Verwaltung den Anteil der reservierten Wunschkennzeichen stetig erhöhen. Bereits bei der Terminvereinbarung sollte ein gesonderter Hinweis auf die Online-Reservierung erfolgen. Auch könnte Bielefeld die Anzahl der Vorschläge begrenzen, die dem Bürger am Schalter gemacht werden.

- Wenn der Antragsteller die Mitnahme des bisherigen Kennzeichens wünscht, muss der Sachbearbeiter einen zentralen Ansprechpartner um eine Freischaltung in der Zulassungssoftware bitten. In anderen Städten kann dies der Sachbearbeiter selber durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte bestehende Verbesserungsmöglichkeiten konsequent umsetzen. Hierbei sollte sie Verbesserungen in der EDV-Unterstützung (z.B. Wunschkennzeichen, e-Akte) nutzen. Spätestens nach Einführung der elektronischen Akte sollte die Stadt Bielefeld den Personalbestand in der Kfz-Zulassung reduzieren.

Zur Verbesserung der Arbeitseffizienz ist die Flexibilisierung des Personaleinsatzes durch eine stärkere Zusammenarbeit mit der Führerscheinstelle möglich. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW feststellen können, dass Städte, die die Aufgaben der KFZ-Zulassung und des Führerscheinwesens miteinander verbunden und eine Einheitssachbearbeitung eingeführt haben, in beiden Bereichen günstige Positionierungen im interkommunalen Vergleich erzielen.

Bielefeld hat die Kfz-Zulassung und die Führerscheinstelle organisatorisch zusammengefasst. Aufgrund der Raumsituation ist allerdings eine Einheitssachbearbeitung bisher nicht möglich, da die Führerscheinstelle in einem anderen Gebäude untergebracht ist. Zwischen der Zulassungsstelle und der Führerscheinstelle besteht ein Springerpool, um Urlaubs- und Krankheitsfälle im Bedarfsfall besser auffangen zu können. Insoweit hat Bielefeld schon gute Voraussetzungen, um den flexiblen Personaleinsatz zu nutzen.

→ **Feststellung**

Das Modell der Springerkräfte zwischen Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen ermöglicht einen flexiblen Personaleinsatz.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte diesen flexiblen Personaleinsatz auch über die reine Krankheits- und Urlaubsvertretung hinaus ausweiten.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des KBA mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden erst ab 2015 bei den Zulassungen vergeben, so dass das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen erst mittelfristig in größerem Umfang genutzt werden kann. Zunächst müssen die Zulassungsbehörden das Zulassungsverfahren umstrukturieren, um die fahrzeugbezogenen Sicherheitscodes bei der Zulassung zu vergeben. Weitere Online-Verfahren werden vom Gesetzgeber schrittweise geprüft und eingeführt.

→ **Feststellung**

Der Gesetzgeber wird voraussichtlich stärker die Möglichkeit der online-Verfahren in der Kfz-Zulassung vorsehen. Daher ist zukünftig mit umfangreichen Prozessänderungen für die Zulassungsbehörde zu rechnen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Bielefeld hat im Verhältnis zu den Fallzahlen einen erhöhten Personaleinsatz in der KFZ Zulassung. Im Jahr 2012 verbessert sich die Leistungskennzahl aufgrund einer Personalreduzierung. Nach einer Organisationsuntersuchung im Jahr 2013 sind wiederum Personalaufstockungen geplant.
- Die Stadt Bielefeld weist keine erhöhten Standards hinsichtlich Nebenstellen und Öffnungszeiten auf.
- Mit Einführung der ausschließlichen Terminvereinbarung ab 2014 sollen die Kundenströme und der Personaleinsatz besser gesteuert werden und so Wartezeiten für die Kunden minimiert werden. Sowohl die Abläufe als auch der personelle Bedarf in der Kfz-Zulassung sollten nach Abschluss der Einführungsphase evaluiert und angepasst werden.
- Es bestehen zudem weitere Ansätze in der Prozessverbesserung, Reduzierung der Krankenquote und Personalentwicklung. Die Stadt Bielefeld hat im Rahmen der Organisationsuntersuchung bereits wichtige Hinweise und Empfehlungen erarbeitet.
- Hinsichtlich der Organisationsstruktur empfiehlt sich eine noch nähere Zusammenarbeit mit der Führerscheinstelle. Allerdings bestehen derzeit keine räumlichen Kapazitäten für ein solches Modell.
- Das bestehende Kennzahlensystem der Stadt Bielefeld sollte zusätzlich um leistungsbezogene Kennzahlen ergänzt werden. Hierdurch lassen sich sowohl die Steuerung der Kfz-Zulassung als auch die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik optimieren.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Kfz-Zulassung der Stadt Bielefeld mit dem Index 3.

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bielefeld in 2011 mit 10,42 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 erhöhte sich die Personalbesetzung auf 10,89 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,81 Vollzeit-Stellen den Overhead im Jahr 2011. Dieser Anteil lag im Jahr 2012 bei 0,95 Vollzeit-Stellen.

Für 2011 werden 14.677 Fälle berücksichtigt. Im Jahr 2012 sank die Fallzahl auf 13.906. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Daten für die Fallbearbeitung für die Überprüfung der Kraftfahreignung. Daher war die Einbeziehung dieser Fallzahlen nicht möglich.

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39,48	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Der Overhead der Führerscheinstelle liegt im Bereich des Mittelwertes. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betragen 51.617 Euro und liegen damit über dem Mittelwert von 50.363 Euro.

Der Personalaufwandsdeckungsgrad im Führerscheinwesen ist durchschnittlich. Bielefeld erreicht hier eine Quote von 109 Prozent, der Mittelwert liegt bei 104 Prozent.

Von der Sachbearbeitung sind in beiden Jahren 2,50 Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung⁶ genannt) zugeordnet worden. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen.

Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung die Personal- und Fallintensität abgebildet.

Vollzeit-Stellen für die OV-Sachbearbeitung (Kraftfahreignung)

Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
Vollzeit-Stellen für die OV-Sachbearbeitung (Kraftfahreignung) je 100.000 Einwohner					
2011	0,77	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,77	0,64	1,50	0,95	18
Anzahl Entzüge je 100.000 Einwohner					
2011	75	23	108	59	20
2012	70	28	110	65	20

⁶ Die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung für OV-Verfahren sind wie folgt definiert worden: Entzug der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug Fahrerlaubnis, Versagung der Wiedererteilung Fahrerlaubnis und Auswertung Strafverfahren, "gelbe" Karte oder ähnliche Projekte. Klageverfahren. Nicht enthalten in dieser Sonderbetrachtung sind hier die Anteile für die Verfahren „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtätersystem“.

Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
Anzahl Wiedererteilungen je 100.000 Einwohner					
2011	136	66	192	130	21
2012	109	71	210	128	21

Bei den Fallzahlen für die Überprüfung der Kraftfahreignung können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren zur Überprüfung der Kraftfahreignung wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten eine relevante Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich.

Die Stadt Bielefeld hat mit der Polizei ein Verfahren für die „gelbe Karte“ abgestimmt, wobei bisher nur wenige Fälle zur Überprüfung der Kraftfahreignung führten. Zudem meldet die Polizei auch Fälle von Gewaltdelikten, die in der Führerscheinstelle zur Überprüfung der Kraftfahreignung führen können. Die Anzahl der zu überprüfenden Fälle sind auch hier gering. Diese Verfahren und Fallzahlen sind in den Städten bisher noch sehr unterschiedlich. Insoweit ist keine besondere Belastungssituation der Stadt Bielefeld für diesen Aufgabenbereich gegeben.

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen zur Überprüfung der Kraftfahreignung wird vergleichsweise wenig Personal durchgeführt. Die Anzahl der Entzüge und Wiedererteilungen liegen im Bereich des Mittelwertes oder sogar darüber. Fallbezogene Leistungskennzahlen zur Einschätzung der Arbeitsbelastung und Wirksamkeit für diesen Bereich erfolgen aufgrund der Datenlage in den Vergleichskommunen nicht. Aus dem Vergleich sind für Bielefeld keine Hinweise auf Personalreduzierungen erkennbar.

Die nachfolgende Leistungskennzahl wird zunächst unter Berücksichtigung aller Sachbearbeitungs-Stellen gebildet. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil analysieren zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen der Sachbearbeitung werden berücksichtigt)								
2011	1.409	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.276	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	1.854	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.656	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

→ **Feststellung**

Die personelle Situation in der übrigen Führerscheinstelle ist unter Berücksichtigung der Fallzahlen überdurchschnittlich.

Der unterdurchschnittliche Leistungswert zeigt an, dass beim Personaleinsatz Optimierungsmöglichkeiten bestehen können.

Kfz-Zulassung und die Führerscheinstelle haben jeweils Kräfte zur gegenseitigen Vertretung. Da insbesondere in den Jahren 2012 und 2013 im Bereich der Kfz-Zulassung eine hohe Krankheitsquote bestand, wurden verstärkt Kräfte aus der Führerscheinstelle bedarfsweise in der Zulassungsstelle eingesetzt. Daher reduzierte sich ggf. vorübergehend der Personaleinsatz in der Führerscheinstelle.

Die Fallintensitäten im Bereich Führerscheinwesen sind insgesamt durchschnittlich. Die Analyse im Rahmen des strukturierten Interviews führte zu keinen wesentlichen Auffälligkeiten in Bielefeld. So war keine besondere Belastungssituation erkennbar, die einen erhöhten Personaleinsatz begründen würde. Um einen höheren Leistungswert erzielen zu können, müsste daher die Stadt Bielefeld im Rahmen eines Reorganisationsprojektes prüfen, welche organisatorischen Voraussetzungen zur Personalreduzierung notwendig sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Führerscheinstelle auf Optimierungsmöglichkeiten überprüfen, da das Ergebnis des interkommunalen Vergleiches einen erhöhten Personaleinsatz zeigt.

Die Ergebnisse des Interviews lauten:

- Anträge auf Ersterteilung müssen wie in anderen Städten nicht persönlich in der Führerscheinstelle abgegeben werden. Viele Anträge werden über die Fahrschulen eingereicht, wobei die bestehende Möglichkeit der internetbasierten Antragstellung von den Fahrschulen bisher nicht genutzt wird.
- Wie in anderen kreisfreien Städten besteht eine elektronische Schnittstelle mit dem TÜV. Auch die Bestellung von Führerscheinen erfolgt bereits elektronisch.

Daneben besteht in Bielefeld noch eine Papierakte für die Antragstellung. Dies zeigt Optimierungsmöglichkeiten, da ein Großteil der Daten für die Datenübermittlung an den TÜV und die Bundesdruckerei ohnehin schon elektronisch vorliegen.
- Die Öffnungszeiten liegen mit 24 Wochenstunden unter dem Mittelwert von 30 Stunden. Es bestehen keine wesentlichen Wartezeiten und Beschwerden, so dass die Öffnungszeiten auch ausreichend erscheinen.
- Bielefeld erstellt keine förmliche Versagung wegen Fristablauf. Hierdurch werden keine Zeiten eingesetzt, umgekehrt auch keine Gebühren eingenommen.
- Wie andere Städte auch, hat Bielefeld innerhalb des Prüfzeitraums den „Datenabgleich 2“ mit dem zentralen Führerscheinregister durchgeführt. Hierdurch waren verschiedene Korrekturen und Bereinigungen im Führerscheinregister notwendig.
- Die Überprüfung der Fahrschulen ist - wie beim überwiegenden Teil der Vergleichsstädte - vergeben worden. Eine Überwachungspflicht innerhalb von maximal vier Jahren ist nach den Falldaten sichergestellt.

Aus diesen Punkten ist der höhere Personaleinsatz nicht zu erklären, da hier keine besonderen Belastungssituationen oder auffällige Prozesse erkennbar sind.

Das Bürgerbüro nimmt Anträge für Ersatzführerscheine sowie auch die Gebühren entgegen. Der Stellenanteil des Bürgerbüros beträgt im Jahr 2011 rd. 0,6 und im Jahr 2012 rd. 0,4 Vollzeit-Stellen. Die Anträge werden in Papierform an die Führerscheinstelle weitergeleitet und dort erst bearbeitet. Dies führt zu Doppelarbeiten. Die Abholung des Kartenführerscheins erfolgt wunschweise in einem der Bürgerbüros oder in der Führerscheinstelle. Durch Zuordnung der Führerscheine zu den einzelnen Abholstellen entsteht jeweils ein Zeitaufwand für die Sortierung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, inwieweit die Doppelarbeiten durch Nacharbeiten der Führerscheinstelle vermieden bzw. vereinfacht werden können.

Die Bearbeitungszeiten sind sehr kurz, so dass die Anträge in der Regel innerhalb eines Arbeitstages bearbeitet werden. Derart kurze Bearbeitungszeiten können ein Indikator für eine unterdurchschnittliche Personalauslastung sein. Hier sollte die Stadt abwägen, ob durchschnittlich längere Bearbeitungszeiten akzeptiert werden.

Eine regelmäßige fallbezogene Betrachtung der Personalausstattung und Ermittlung des Personalbedarfs erfolgt bisher nicht. Im Haushalt werden vorrangig Fallzahlen als Zielgrößen dargestellt. Die Führerscheinstelle kann jedoch die Fallzahl nicht direkt beeinflussen, so dass die Kenngrößen um steuerbare Ziele wie den Personaleinsatz und Bearbeitungszeiten ergänzt werden sollten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte Daten für eine Stellenbemessung erheben und Ziele zu Bearbeitungszeiten festlegen.

Alternativ sollten mindestens leistungsbezogene Personalkennzahlen standardisiert erhoben werden. Bei der Personalausstattung sollte die Stadt Bielefeld sich an den Vergleichswerten des interkommunalen Vergleichs orientieren und Möglichkeiten zur Personalreduzierung konsequent nutzen.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erledigte die Stadt Bielefeld mit 12,43 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 1,31 Vollzeit-Stellen den Overhead. Hier sind insgesamt 5,28 Vollzeit-Stellen von fünf Bezirksverwaltungsstellen enthalten, da dort Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten auch bearbeitet werden.

Im Jahr 2011 flossen 784.886 Euro Personalaufwendungen und 574.724 Euro Erträge in die Kennzahlen ein. Die Bezugsgröße bei der Ermittlung der Kennzahlen waren 11.826 gewichtete Fälle. Diese sinken im Jahr 2012 auf 11.068 Fälle.

Personalaufwendungen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall in Euro	66	39	121	60	46	50	66	21
Personalaufwandsdeckungsgrad in Prozent	73	41	117	83	71	85	100	19

Andere Städte erreichen günstigere Personalaufwendungen je Fall bzw. einen höheren Personalaufwandsdeckungsgrad. Der Overheadanteil ist mit 9,5 Prozent unauffällig und belastet die Kennzahlen daher nicht.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 57.124 Euro hoch und liegen nur knapp unter dem Maximum von 57.290 Euro. Der Median liegt hier bei 53.747 Euro je Vollzeit-Stelle. Eine Überprüfung der Stellenwertigkeit ist nicht Inhalt dieser Prüfung. Die Stellenwertigkeiten werden durch alle auf den Stellen wahrgenommenen Aufgaben beeinflusst. So werden besonders die Stellenwertigkeiten in den Bezirksverwaltungen durch andere höherwertige Aufgaben geprägt, die zu höheren Bewertungen führen. Dennoch fließen sie dann mit jeweiligen Bewertungsstufen wie A10 und A11 in den Vergleich ein.

Entscheidend ist der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung. Die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall sind in der Stadt Bielefeld durch die höhere Personalausstattung begründet.

In der überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW festgestellt, dass die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit unterschiedlich sind. Diese Stellenanteile konnten die Städte benennen. Die nachfolgende Leistungskennzahl berücksichtigt zunächst alle Sachbearbeiter-Stellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil besser analysieren zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Vergleichsjahr	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stellen Gewerbe – und Gaststättenangelegenheiten								
2011	951	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	890	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Bekämpfung der Schwarzarbeit								
2011	1.035	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	968	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat unter Berücksichtigung der Fallzahlen einen höheren Personaleinsatz als andere kreisfreie Städte.

Die Leistungswerte in Bielefeld resultieren auch aus der Organisationsstruktur und den Aufgabenstandards. Hier sind Unterschiede zu den anderen kreisfreien Städten erkennbar.

Die Angelegenheiten der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden in den kreisfreien Städten überwiegend zentral wahrgenommen. So hatten 2011 lediglich fünf kreisfreie Städte Nebenstellen, in denen z.B. Gewerbebeanmeldungen oder Erlaubnisse erteilt wurden. Im Jahr 2012 waren es nur noch vier Städte.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld ist eine von nur vier kreisfreien Städten, die dezentrale Anlaufstellen für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten haben.

Neben dem zentralen Gewerbeamt nehmen fünf Bezirksverwaltungsstellen diese Aufgabe wahr. Mit rd. fünf Vollzeit-Stellen werden die dort eingehenden Gewerbebeanmeldungen und Erlaubnisse eigenständig bearbeitet.

Eine dezentrale Aufgabenerledigung hat die Folge, dass Beschäftigte in fünf Bezirksverwaltungsstellen jeweils für diese Aufgabe geschult werden, obwohl sie nur eine geringe Fallzahl bearbeiten bzw. jeweils mit einem geringen Stellenanteil diese Fälle bearbeiten. Zudem fallen noch Koordinationstätigkeiten und Fortbildungszeiten der zentralen Gewerbebestelle an, da diese in allen Stellen für die Gewährung der einheitlichen Qualität verantwortlich ist.

→ **Empfehlung**

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollten zentralisiert werden. Hierdurch ergeben sich personelle Synergien. Auch die Gewährung einer einheitlichen Qualität wird einfacher.

Problematisch ist aus Sicht der GPA NRW die unterschiedliche Dienst- und Fachaufsicht der Bezirksverwaltungsstellen. Während die Dienstaufsicht und damit die Arbeitsorganisation und der Personaleinsatz bei den Bezirksverwaltungsstellen liegen, liegt die Fachaufsicht beim Ordnungsamt. Zwischen Haupt- und Nebenstellen sollten die gleichen organisatorischen Lösungen gelten und sowohl personalwirtschaftliche als auch aufgabenbezogene Fragen gleich behandelt werden.

Es bestehen keine Ziele oder Kennzahlen im Gewerbebereich, die den Personaleinsatz unter Berücksichtigung des Arbeitsaufwandes darstellen. Ein solches System sollte konsequenterweise neben der Betrachtung der Organisationseinheit Gewerbebestelle in einem zweiten Schritt die gesamte Aufgabenerledigung, auch die Tätigkeiten durch die Bezirksverwaltungsstellen umfassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte den Personaleinsatz in Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten stärker fallbezogen ausrichten.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Meldevorgänge sowie Erlaubnisbeantragungen bearbeitet. Zudem fallen noch Zeiteinheiten für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. In der Ausführung der Überwachung hat die Verwaltung einen Handlungsspielraum, so dass sie bedarfsgerecht z.B. eigene Schwerpunkte in der Überwachung und der Intensität von Überprüfungen setzen kann.

Der berücksichtigte Stellenanteil für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ist mit einer Vollzeit-Stelle höher als der Durchschnitt der Vergleichsstädte in Höhe von rd. einer halben Stellen. Die Städte sind für Kontrollen und Ahndung der Verstöße bei unerlaubter Gewerbeausübung, fehlender Reisegewerbekarte und unerlaubter Handwerksausübung zuständig. Das bestehende Gefährdungspotenzial wird durch die kreisfreien Städte unterschiedlich eingeschätzt.

Für die ordnungsbehördlichen Verfahren und Bußgeldverfahren schätzte die Stadt Bielefeld weitere vier Vollzeit-Stellen. Die Stellenanteile konnten von den meisten Städten nicht differenziert werden. Daher erfolgte in der Prüfung keine weitere Aufteilung der einzelnen Aufgabenblöcke, zumal auch die entsprechenden Leistungsdaten nicht in valider Form vorlagen. Insgesamt zeigt Bielefeld im Vergleich zu anderen Städten eine personalintensive Aufgabenerledigung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld investiert in die Bekämpfung der Schwarzarbeit und den weiteren ordnungsbehördlichen Verfahren mehr Personal als die Vergleichsstädte.

Natürlich können das Gefährdungspotenzial und damit die Fallintensität der Verstöße regional unterschiedlich sein. Das Ziel, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sollte aus Sicht der GPA NRW konkretisiert und regional mit Schwerpunkten entsprechend der Gefährdungslage hinterlegt werden.

Ein Anhaltspunkt für die Intensität der Überwachungen bzw. das Gefährdungspotenzial kann die Anzahl der Verstöße und die damit verbundenen Erträge sein. So hat Bielefeld höhere Erträge bei den Bußgeldern und Zwangsgeldern eingenommen als der Durchschnitt.

Die vorstehenden Vergleiche dienen als Indikator um einzuschätzen, ob eine weitere Betrachtung durch die Verwaltung sinnvoll ist. Die Ergebnisse der Stadt Bielefeld bieten hierzu aus Sicht der GPA NRW einen Anhaltspunkt.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des Leistungswertes sollte die Stadt Bielefeld die dezentrale Aufgabenwahrnehmung sowie die Standards in der Überwachung überprüfen und konkrete Ziele festlegen. Die Verwaltung sollte Ziele zu Häufigkeit und Intensität der Überprüfungen und Kontrollen nach risikoorientiert festlegen.

Für die Zukunft ist eine Organisationsuntersuchung im Ordnungsamt geplant, die insbesondere die Schnittstellen näher untersuchen soll. Der Gewerbebereich in Bielefeld hat zum einen die direkten Schnittstellen in der Aufgabenerledigung zu den Bezirksverwaltungsstellen. Zudem bestehen Kontakte zu anderen Organisationseinheiten wie dem allgemeinen Außendienst, verschiedenen Fachämtern und der Polizei.

→ **Empfehlung**

In der geplanten Organisationsuntersuchung sollten auch die Standards in der Aufgabenerledigung kritisch betrachtet, konkretisiert und die Stellenanteile für die einzelnen Aufgabengebiete ermittelt werden.

Die überörtliche Prüfung umfasst keine detaillierte und umfassende Analyse der Prozesse. Im Rahmen der geführten strukturierten Interviews wurden jedoch Einzelaspekte abgefragt und verglichen:

- Die Gewerbetreibenden werden vom Gewerbeamt zur Vorlage von Prüfberichten bzw. Negativattesten aufgefordert. Es erfolgen im Bedarfsfall ordnungsbehördliche Verfahren oder Bußgeldverfahren. Dies unterstreicht die obigen Feststellungen zur Personalintensität, da andere Kommunen im Prüfzeitraum nicht so konsequent die Einhaltung der Vorschriften verfolgten.
- Die Überprüfung zur Einhaltung des Nichtraucherschutzes erfolgte wie in den anderen Städten in den Jahren 2011 und 2012 vorrangig anlassbezogen.

Zudem werden jährlich drei bis vier Großeinsätze zusammen mit dem Ordnungsamt und der Polizei durchgeführt. Hier werden Vorschriften zum Nichtraucherschutz, Gewerbe- und Gaststättenrecht und andere Bereiche wie Baurecht (Rettungswege usw.) überprüft.

- Bei der Erteilung der gaststättenrechtlichen Gestattungen stimmt sich das Gewerbeamt in jedem Einzelfall mit dem Bauamt und der Feuerwehr ab. Dieses Verfahren kann arbeitsaufwendiger als in anderen Städten sein, so dass dies ein Grund für die schlechtere Leistungskennzahl sein kann. Andererseits müsste dieses zumindest im Personalaufwandsdeckungsgrad neutral sein, da die Gebühren dem örtlichen Verwaltungsaufwand entsprechen sollen und somit dieser Aufwand über höhere Gebühren aufgefangen werden müsste.
- Es besteht keine Schnittstelle zwischen Fachanwendung und Finanzsoftware bzw. dem Kassenverfahren. Dies ist in den meisten Städte noch nicht der Fall. Mit Einrichtung einer solchen Schnittstelle kann eine Plausibilitätsprüfung zwischen Dienstleistung und Gebührenabrechnung automatisiert werden. Dies dient auch der Verbesserung der Korruptionsprävention.
- Die Sachbearbeitung erfolgt in Teilbereichen noch ohne Nutzung der Fachanwendung, auch wenn die Fachanwendung IKOL dies grundsätzlich ermöglicht. Die Sachbearbeiter erstellen die Erlaubnisse mit Word, wobei hier bereits Arbeiterleichterungen wie Vorlagen und Textbausteine bestehen.
- Die Gewerbeämter benachrichtigen andere Stellen (IHK usw.) über die Vorgänge. Dieses Verfahren hat sich in den letzten Jahren geändert. Während früher die Mitteilungen in Papierform erstellt wurden, können diese nun elektronisch erfolgen. Voraussetzung ist, dass die Gewerbebestelle und die empfangende Stelle über die technischen Möglichkeiten und Sicherheitseinstellungen verfügen. In Bielefeld kann die elektronische Versendung seit dem Jahr 2013 erfolgen. Da einige Empfänger noch nicht über die entsprechenden Vorrichtungen verfügen, müssen noch Papiermitteilungen an die IHK und andere Stellen versandt werden.

Hieraus ergeben sich keine wesentlichen Besonderheiten in der Aufgabenerledigung, die eine besondere Be- oder Entlastung für Bielefeld aufzeigen.

Die Stadt Bielefeld bietet im Rahmen eines eingeschränkt zugänglichen Online-Verfahrens Behörden und anderen öffentlichen Stellen die Möglichkeit, Gewerberegisterauskünfte per Einzelabfrage über das Internet einzuholen. Diese Anträge müssen dann nicht manuell bearbeitet werden.

Für die Anträge stellt sie auf Ihrer Internetseite die Vordrucke als pdf-Format zur Verfügung. Diese können die Bürger handschriftlich ausfüllen und an die Stadt versenden bzw. persönlich abgeben. Auf der Internetseite erfolgt bei den jeweiligen Antragsarten ein Hinweis, ob eine schriftliche Zusendung genügt oder eine persönliche Vorsprache sinnvoll ist.

Das Verfahren bringt der Stadt Bielefeld dennoch keine Zeitersparnisse bei der Antragsaufnahme, da die Erfassung der Antragsdaten in das Gewerbeprogramm noch manuell erfolgen muss. Effizienzsteigerungen in der Antragsbearbeitung würden sich erst durch eine elektronische Übersendung der Anträge mit der Möglichkeit der Übernahme der Daten in die Fachsoftware ergeben. Dieses wird im Rahmen des e-government-Gesetzes mittelfristig von den Städten umzusetzen sein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld bietet für Behörden internetbasierte Gewerbeauskünfte an. Weitere Nutzungen wie internetbasierte Anträge werden wie in anderen Städten im Rahmen der Umsetzung von e-government entsprechend der gesetzlichen Vorgaben umgesetzt.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	15.649	15.849	10.954	11.094
Ummeldung	0,4	26.508	25.986	10.603	10.394
Abmeldung	0,3	15.546	14.975	4.664	4.493
Personalausweis	1,0	39.499	37.339	39.499	37.339
Reisepass	0,9	16.452	16.848	14.807	15.163
Gesamt				80.527	78.483

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	4.258	4.079	1.703	1.632
Beurkundung Sterbefall	0,3	3.749	3.715	1.125	1.115
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	1.283	1.349	1.283	1.349
Eheschließung: nur Trauung	0,5	67	56	34	28
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	303	285	182	171
Zwischensumme:				4.326	4.294
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Auslandsbezug - Zusatzfaktor	0,9	225	259	203	233
Gesamt für Leistungskennzahl:				4.529	4.527
Geburtsbeurkundungen mit Auslandsbezug - Zusatzfaktor	0,6	1.150	1.101	690	661
Gesamt (Zusatzbetrachtung)				5.218	5.188

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	14.656	14.744	14.656	14.744
Umschreibungen	1,0	30.760	30.407	30.760	30.407
besondere Zulassungen	1,0	11.338	11.672	11.338	11.672
technische Änderungen	1,0	1.338	1.593	1.338	1.593
Änderungen Name/Anschrift	1,0	5.390	5.354	5.390	5.354
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG EGV	1,0	335	313	335	313
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	5.679	5.168	5.679	5.168
Gesamt				69.496	69.251

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse einschließlich begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	4.218	4.019	4.218	4.019
begleitetes Fahren mit 17 Jahren - Zusatzfaktor	1,0	1.582	1.463	1.582	1.463
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	885	773	885	773
Ersatzführerschein	1,0	2.942	2.813	2.942	2.813
Umschreibungen Führerschein	1,0	261	268	261	268
internationale Führerscheine	1,0	1.480	1.466	1.480	1.466
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbauseminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	472	447	472	447
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Erstmaßnahmen"	1,0	1.030	994	1.030	994
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen"	1,0	165	133	165	133
Personenbeförderungsscheine	1,0	177	201	177	201
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	117	45	117	45
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	1.348	1.284	1.348	1.284
Gesamt				14.677	13.906

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	3.284	3.140	3.284	3.140
Gewerbeummeldungen	1,0	1.982	2.062	1.982	2.062
Gewerbeabmeldungen	0,3	3.073	3.065	922	920
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	183	160	1.830	1.600
Gaststättenerlaubnisse	12,0	199	175	2.388	2.100
Gestattungen Gaststättengesetz	2,0	710	623	1.420	1.246
Gesamt				11.826	11.068

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Jugend der Stadt Bielefeld
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	6
Kinder- und Jugendarbeit	8
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	9
Tagesbetreuung für Kinder	14
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	15
Organisation und Steuerung	15
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	16
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	17
Wirkungszusammenhänge	17
Angebotsstruktur/Versorgungsquoten	18
Elternbeitragsquote	21
Plätze in kommunaler Trägerschaft	23
Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	24
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	27
Sprachförderung	29
Kindertagespflege	30
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	32
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	32
Wirkungszusammenhänge	33
Offene Ganztagschule	35
Organisation und Steuerung	36
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	36
Elternbeitragsquote	38
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	40
Kinderschutzverfahren	42
Anforderungen an die Verfahrensstandards	42
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	44

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Jugend umfasst den Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dieser bildet die originären Aufgaben der Jugendhilfe nach dem SGB VIII¹ ab. Der Produktbereich 06 untergliedert sich in die Produktgruppen

- Kinder- und Jugendarbeit,
- Tagesbetreuung für Kinder und
- Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Bei der Datenabfrage zu dem Produktbereich Kinder, Jugend und Familienhilfe², den Produktgruppen³ und den Produkten hat sich die GPA NRW an den folgenden Definitionen und Zuordnungen orientiert:

- Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP),
- den statistischen Erhebungen von IT.NRW⁴,
- der Gliederung des SGB VIII - Zweites Kapitel Leistungen der Jugendhilfe und
- den Regelungen des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) - Zweites Kapitel Finanzielle Förderung.

Die Prüfungsschwerpunkte liegen auf den Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit sowie Tagesbetreuung für Kinder. Ergänzend prüft die GPA NRW das Produkt Offene Ganztagschule aus dem Produktbereich 21 – Schulträgeraufgaben. Ergebnisse zur Produktgruppe Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie finden sich im GPA-Kennzahlenset. Dieses ist in dem Bericht kurz dargestellt und enthält in hochaggrierter Form die Kennzahlen zum Produkt Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Abschließend nimmt die GPA NRW den Kinderschutz in den Blick. Hier liegt der Schwerpunkt in der Überprüfung der örtlichen Verfahrensstandards nach § 8a SGB VIII und deren Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung.

Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Verbesserungen des Ergebnisses führen. Auf der Grundlage der Daten bildet die GPA NRW Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Für die Analyse und Bewertung führt die GPA NRW strukturierte

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163) in der zurzeit gültigen Fassung

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Interviews und zieht weitere Informationen heran⁵. Berücksichtigt werden zudem Besonderheiten der Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes.

Schwerpunktmäßig richtet die GPA NRW den Blick auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner

Einwohner nach Altersgruppen

	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	323.615	323.084	323.270	323.395	324.447	322.824	322.075	320.498	317.200
0 bis unter 3	8.810	8.900	8.995	8.887	8.983	8.799	8.965	8.956	8.594
3 bis unter 6	8.891	8.812	8.850	8.882	8.860	8.754	8.736	8.867	8.715
6 bis unter 10	12.281	12.116	11.958	11.924	11.816	11.768	11.547	11.583	11.660
0 bis unter 21	67.466	67.094	67.094	66.546	66.260	64.785	63.070	62.105	61.367
6 bis unter 21	49.765	49.382	49.249	48.777	48.417	47.232	45.369	44.282	44.058

Quelle: IT.NRW (2008 bis 2012 zum 31.12. des Jahres, ab 2015 zum 01.01.)

Die Bevölkerungszahl der Stadt Bielefeld steigt seit 2010. Grund dafür ist, dass der positive Wanderungssaldo die natürliche negative Bevölkerungsbewegung seit 2010 übersteigt. Von 2008 bis 2012 wurden jedes Jahr weniger Kinder geboren als Einwohner sterben. Der Saldo verringerte sich im Eckjahrvergleich. Zurückzuführen ist dies auf leicht gestiegene Geburtenzahlen und einen leichten Rückgang der Sterbefälle. Der Wanderungssaldo ist seit 2009 positiv. Das gilt mit Ausnahme des Jahres 2011 auch für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre. Anders sieht es bei den Kleinkindern aus. Kinder von 0 bis unter 3 Jahre sind außer 2009 mehr fort- als zugezogen. Erheblichen Einfluss auf den Saldo der Wanderungsbewegung hat die Altersgruppe von 18 bis unter 25 Jahre. Hier sind deutlich mehr Zu- als Fortzüge zu verzeichnen. Der positive Saldo in dieser Altersgruppe übersteigt den Saldo der Gesamtbevölkerung bei weitem. Hier zeigt sich die Bedeutung als Universitäts- und Hochschulstadt. Die Altersgruppe mit den größten Verlusten stellen die 30 bis unter 40-jährigen. Der positive Wanderungssaldo ist zudem maßgeblich davon gezeichnet, dass seit 2009 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit mehr zuziehen als fortziehen. Bei den deutschen Staatsangehörigen ist der Wanderungssaldo im gesamten Betrachtungszeitraum negativ.

⁵ z-B. Jahres-/Ergebnisrechnungen, interne Finanz- und Leistungsdaten, Controllingberichte, Jahres-/Geschäftsberichte, Kindergartenbedarfspläne, Kinder- und Jugendförderpläne, Förderrichtlinien, Satzungen, Dienst- und Arbeitsanweisungen, Rats- und Ausschussvorlagen etc.

Beim Anteil der Kinder- und Jugendeinwohner bis unter 21 Jahre weist Bielefeld im Vergleichsjahr 2011 den dritthöchsten Wert aller 23 Vergleichsstädte auf. Bei den Kindern bis unter 6 Jahre erzielt Bielefeld den vierthöchsten Wert.

Die Prognose bis zum Jahr 2030 zeigt sinkende Bevölkerungszahlen. Dies gilt auch für die Altersgruppe von 6 bis unter 21 Jahre. Für die Kinder von 0 bis unter 6 Jahre ist bis 2025 ein relativ gleichbleibendes Niveau zu erwarten. Erst danach sinkt die Bevölkerungszahl auch in dieser Altersgruppe wieder. Anzumerken ist, dass die Bevölkerungszahl zum 31.12.2012 bereits eine Abweichung zur Bevölkerungsvorausberechnung von IT-NRW aus 2011 aufweist. Die Gesamtbevölkerungszahl ist um 1.336 (+ 0,41 Prozent) höher. Die größte prozentuale Abweichung besteht in der Altersgruppe der 18 bis unter 21-jährigen. Hier sind es 397 Personen (+ 3,60 Prozent) mehr als prognostiziert. Nennenswert ist auch die Differenz bei den Kindern von 0 bis unter 3 Jahre. Diese beträgt 81 Kinder (+ 0,90 Prozent). Die Stadt Bielefeld führt die Differenz bei unter 3-jährigen auf einen hohen Anteil von Migrantinnen- und Spätaussiedlerfamilien zurück. Beide Gruppen haben überdurchschnittlich viele Kinder. Die abweichende Entwicklung zeigt, wie wichtig es ist, örtliche Besonderheiten in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. Sie zeigt aber auch die Notwendigkeit, die Jugendhilfeplanung regelmäßig zu aktualisieren.

Die demografische Entwicklung und die Sozialstruktur, die auch durch Armut und ethnische Vielfalt gekennzeichnet ist, stellen für die Stadt Bielefeld eine große Herausforderung dar. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der sozialen Integration und der Sicherung der Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche. Insofern kommt der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe eine besondere Bedeutung zu. In Bielefeld wird dies auch durch das vom Rat am 20. November 2008 beschlossene Konzept „Familienfreundliches Bielefeld“ deutlich.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Bielefeld bündelt das Amt für soziale Leistungen (Sozialamt) und das Amt für Jugend und Familie (Jugendamt) im Dezernat 5 (Soziales). Das Amt für Schule gehört zum Dezernat 2 (Schule/Bürger/Kultur). Die gesetzlichen Grundlagen für Jugendhilfe und Schule fordern eine Zusammenarbeit der beiden Systeme. Die Ziele und die Strukturen der Zusammenarbeit sind in den Bielefelder Leitlinien zur Kooperation von Jugendhilfe und Schule geregelt. Eine Steuergruppe ist eingerichtet. Beteiligt sind Schulträger, Schulaufsicht, die unterschiedlichen Schulformen, Jugendamt und freie Träger der Jugendhilfe. Die Beteiligten vereinbarten verschiedene Kooperationen. Beispiele sind:

- Schutz von Kindern und Jugendlichen in Grundschulen
- Bildungsregion Bielefeld
- Projekt KI>>GS – Übergang KiTa – Grundschule
- Schulsozialarbeit
- Integration flexibler Erziehungshilfen in die Offene Ganztagschule (OGS)
- OGS-Qualitätszirkel

Aus Sicht der GPA NRW werden Ansätze der Jugendhilfe zukünftig zum Selbstverständnis schulischer Arbeit gehören. Angebote und Arbeitsformen der Jugendhilfe sollten deshalb in den

schulischen Alltag integriert werden. Grundlage sollte ein abgestimmtes Konzept über Schwerpunkte des Zusammenwirkens und der Umsetzungsschritte sein. Ein integrierter Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan, der ein solches Konzept beinhaltet, liegt in Bielefeld nicht vor.

→ **Feststellung**

Zwischen Jugendhilfe und Schule bestehen in Bielefeld vielfältige Kooperationen. Die Stadt Bielefeld könnte diese mit einer integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung ausweiten. Dafür ist eine organisatorische Zusammenfassung der Bereiche Jugendhilfe und Schule hilfreich.

Die Aufbauorganisation des Jugendamtes ist seit der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW unverändert. Hinzugekommen ist das Familienbüro als zentrale Anlaufstelle für Familien ab Mai 2010. Dieses ist innerhalb des Geschäftsbereiches „Verwaltung“ dem Team „Jugendhilfeplanung, Bezirksjugendpflege“ zugeordnet. Die Anforderungen an die produktorientierte Leistungsorganisation sind nach damaliger Feststellung überwiegend erfüllt. Gleiches gilt für die ziel- und kennzahlengestützte Steuerung.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für das Jugendamt ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Dazu wird das Teilergebnis des Produktbereiches 06 auf die für die Jugendhilfe relevante Altersgruppe der Einwohner bezogen.

Der GPA NRW ist bewusst, dass der Produktbereich 06 aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen, Ausgliederungsgrade und politischen Ausrichtungen in den kreisfreien Städten zum Teil deutlich differieren kann. Soweit erforderlich und möglich haben wir die Ergebnisse entsprechend den oben genannten Definitionen und Zuordnungen (siehe Ausführungen zum Thema „Inhalte, Ziele, Methodik“) angepasst. Beispielsweise wurden einzelne Produkte oder Leistungen des Produktbereiches nicht berücksichtigt.

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	92.184.663	104.617.636	112.819.349	110.187.406
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.374	1.559	1.695	1.663

Das Teilprodukt „Sprachförderung Miteinander reden“ ist hier berücksichtigt. Dies ist in Bielefeld dem Produktbereich 01 (Innere Verwaltung) zugeordnet.

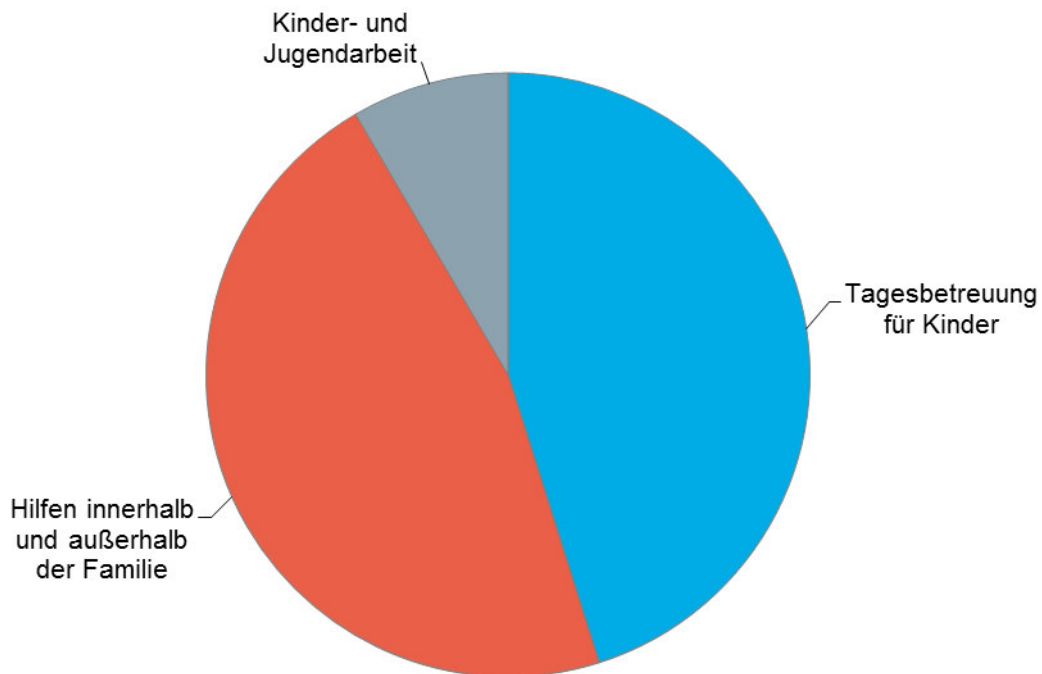
Der steigende Fehlbetrag spiegelt, wie sich die einzelnen Produktgruppen in der Summe entwickeln. Diese Entwicklungen sind maßgeblich geprägt von steigenden Aufwendungen in der Tagesbetreuung für Kinder und den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie. Die Kinder- und Jugendarbeit stellt sich im Betrachtungszeitraum vergleichsweise konstant dar. Die Entwicklungen in der Tagesbetreuung für Kinder und der Kinder- und Jugendarbeit werden nachfolgend näher analysiert.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.695	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

Die überdurchschnittliche Positionierung des Fehlbetrages der Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich sagt für sich genommen noch nichts darüber aus, ob diese die Leistungen wirtschaftlich erbringt oder nicht. Dies ist maßgeblich abhängig vom Leistungsumfang und Ausschöpfung der Refinanzierungsmöglichkeiten. Weitere Faktoren sind die Qualität der erbrachten Leistungen sowie die strukturellen Rahmenbedingungen (siehe hierzu auch Darstellung der Strukturdaten im Vorbericht). Im Weiteren geht die GPA NRW insbesondere auf den Leistungsumfang ein.

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



Abgebildet ist die Verteilung des Nettoaufwandes. Zu beachten ist, dass die Produktgruppenergebnisse durch unterschiedliche Refinanzierungssysteme geprägt sind.

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	44,9	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	46,2	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	8,4	4,3	13,2	7,8

Die Summe der Prozentwerte der Stadt Bielefeld ergibt keine 100 Prozent, weil die Summe der Produktgruppenergebnisse geringer ist als das beim Produktbereich ausgewiesene Ergebnis.

Kinder- und Jugendarbeit

Der rechtliche Rahmen für die Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit findet sich in den §§ 2, 11 bis 14, 74, 79, 79a, 80 SGB VIII, dem Kinder- und Jugendfördergesetz NRW (3. AG KJHG NRW – KJFöG) nebst Kinder- und Jugendförderplan NRW (KJFP NRW) und den hierzu erlassenen Förderrichtlinien (KJP NRW) sowie den kommunalen Kinder- und Jugendförderplänen.

Diese Regelungen räumen der Kinder- und Jugendarbeit im Kontext der Jugendhilfe einen hohen Stellenwert ein. Die Kinder- und Jugendarbeit ist eine pflichtige Aufgabe, deren Ausgestaltung der Gesetzgeber den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe überlässt. Im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung haben sie unter anderem

- den Bestand von Einrichtungen und Diensten festzustellen,
- deren Bedarf für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln,
- die zur Befriedigung des Bedarfes notwendigen Vorhaben zu planen und
- von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen. Der aktuelle Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Bielefeld erfasst den Zeitraum von 2011 bis 2014.

Örtlich unterschiedliche Bedarfslagen mit hierauf abgestimmten Angeboten prägen die Kinder- und Jugendarbeit. Weiterhin wirken sich die Organisation und die Form der Aufgabenwahrnehmung (Durchführung in eigener Zuständigkeit und/oder Einbeziehung freier Träger/Verbände/Vereine) auf das nachstehende Ergebnis aus.

Organisation und Steuerung

Die Kinder- und Jugendarbeit ist hauptsächlich in den Teams „Jugendhilfeplanung, Bezirksjugendpflege“ und „Trägerkooperation, Betriebskosten, Tageseinrichtungen für Kinder, Tagespflege“ des Geschäftsbereiches „Verwaltung“ verortet. Ein Team oder ein Geschäftsbereich „Kinder- und Jugendarbeit“ besteht nicht. Die Stadt Bielefeld beschäftigt in diesem Bereich relativ wenig Personal. Die inhaltlichen Aufgaben werden mit Ausnahme der Bezirksjugendpflege ausschließlich von freien Trägern der Jugendhilfe wahrgenommen. Die Jugendberufshilfe ist bei der Regionalen Personalentwicklungsgesellschaft mbH (REGE) angesiedelt.

Zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendarbeit ist der Kinder- und Jugendförderplan. Dieser gilt für die Dauer einer Wahlperiode der Vertretungskörperschaft. Wesentliche Grundlage ist die Fachplanung Offene Kinder- und Jugendarbeit 2009. Die Stadt Bielefeld führte diese in einem breiten Beteiligungsprozess mit Fachkräften und Vertretern der freien Träger der Offenen Kinder- und Jugendarbeit durch. Neben den Erfahrungen der Fachkräfte berücksichtigte sie die Meinungen und Interessen der Kinder und Jugendlichen. Die Er-

Kenntnisse aus der Fachplanung führten zur Neufassung der Richtlinien der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Eine Untergruppe der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII erarbeitete diese. Der Jugendhilfeausschuss beschloss sie am 15. Juni 2011. Die Angebote vor Ort werden in einem dialogischen Verfahren abgestimmt.

Derzeit bereitet die Stadt Bielefeld die Fortschreibung des Förderplanes vor. Dabei berücksichtigt sie die aktuellen Entwicklungen. Der Jugendhilfeausschuss soll den Kinder- und Jugendförderplan für die neue Wahlperiode Ende 2014 beschließen.

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für die Kinder- und Jugendarbeit ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie bezieht sich auf die Altersgruppe der Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren. Die Kinder- und Jugendarbeit umfasst

- die Jugendarbeit mit ihren vielfältigen Arbeitsfeldern in den offenen Kinder- und Jugendeinrichtungen,
- die Jugendverbandsarbeit,
- die Jugendsozialarbeit und
- den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz.

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	9.128.967	9.225.496	9.454.396	9.368.663
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	185	187	194	193

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
194	83	408	162	116	157	178	23

Um den überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich besser einzuordnen, bildet die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese stellen dar, in welchem Umfang das Produkt Jugendarbeit das Ergebnis beeinflusst, Drittmittel zur Deckung beitragen, freie Träger Zuschüsse erhalten und sich der Anteil der Jugendsozialarbeit auswirkt.

Produkt Jugendarbeit (§11 SGB VIII) je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre

Schwerpunkte sind Offene Kinder- und Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit. In Bielefeld gibt es 30 Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit mit hauptamtlichen Fachkräften. Dazu gehören neben den Jugendzentren/Freizeitzentren zwei Abenteuerspielplätze, ein Spiel-

haus und die mobile Kinder- und Jugendarbeit. Daneben bestehen als Stadtteilprojekte sozialpädagogische Angebote (frühere Spielstuben) in Wohngebieten mit sozialen Problemlagen und hohem Integrationsbedarf. Die Aufwendungen für diese Einrichtungen sind allerdings nicht beim Produkt Jugendarbeit, sondern beim Produkt Jugendsozialarbeit berücksichtigt. Weitere Angebote der Jugendarbeit sind Jugendkulturarbeit, Stadtranderholung in den Sommerferien und Bezirksjugendpflege. Die Einrichtungen befinden sich ausschließlich in freier Trägerschaft. Die Stadt Bielefeld übertrug die letzten städtischen Einrichtungen 2002 und 2004 auf freie Träger.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld betreibt keine städtischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit.

In den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten wurden in der Kinder- und Jugendarbeit zahlreiche Fachkraftstellen abgebaut. 1985 betrug die Zahl ohne die Stadtteilprojekte 69,5 Vollzeit-Stellen. 1999 waren es noch 52. Im Betrachtungszeitraum förderte die Stadt Bielefeld 46,5 Fachkraftstellen. Ab 2014 wurde in vier Einrichtungen der Personalbestand um 0,5 gekürzt.

Fehlbeträge des Produktes Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro

2009	2010	2011	2012
110	112	113	111

Der leichte Rückgang des Fehlbetrages in 2012 ist auf leicht gesunkene Zuschüsse an freie Träger für die offene Kinder- und Jugendarbeit und etwas geringere Personalkosten zurückzuführen. Folgende kleinere Konsolidierungsmaßnahmen trugen dazu bei:

- Wegfall der zusätzlichen Förderung von Jugendgruppenleiter-Schulungen.
- Wegfall der zusätzlichen Förderung der Kinder- und Jugendkulturarbeit.
- Einsparung einer halben Stelle für die Sachbearbeitung der Leistungsverträge.
- Einsparung einer 0,3 Vollzeit-Stelle im Leistungsvertragsbereich.

→ **Feststellung**

Die Kinder- und Jugendarbeit hat im Betrachtungszeitraum einen geringfügigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet. Die größeren finanziellen Entlastungen traten durch Reduzierung der Fachkraftstellen schon lange vor 2009 ein. 2014 wird die weitere Reduzierung des Personalbestandes in den Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit den Fehlbetrag entlasten.

Fehlbeträge des Produktes Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
113	63	278	125	88	109	149	23

Mit der Förderung der o.g. Stadtteilprojekte ergäbe sich für die Stadt Bielefeld ein Fehlbetrag von rund 135 Euro je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre.

Einige Einrichtungen befinden sich in städtischen Immobilien. Die Verwaltung dieser Immobilien obliegt der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Immobilienservicebetrieb der Stadt Bielefeld (ISB). Der ISB verlangt von den freien Trägern der Jugendhilfe lediglich eine „Sozialmiete“. Diese liegt unterhalb des ortsüblichen Mietniveaus. Die Richtlinien zur Förderung der offenen Kinder- und Jugendarbeit der freien Träger sehen eine pauschale Förderung der tatsächlichen Mietkosten unter Berücksichtigung von Obergrenzen vor. Bei Abrechnung einer ortsüblichen Miete würde sich der Zuschuss der Stadt Bielefeld an die freien Träger erhöhen. Folglich würde auch der Fehlbetrag des Produktes Jugendarbeit steigen.

Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag haben die Zuschüsse an freie Träger. Die Höhe wird überwiegend durch Personalkosten bestimmt. Beeinflusst werden diese von der Anzahl der Einrichtungen mit hauptamtlichem Personal und dem Umfang des hauptamtlichen Personaleinsatzes. In Bielefeld verfügt die Hälfte der Einrichtungen über maximal eine Vollzeit-Stelle für sozialpädagogische Fachkräfte. Die andere Hälfte haben zwischen 1,5 und 3 Vollzeit-Stellen. An die Anzahl der Fachkräfte ist eine Mindestöffnungszeit geknüpft.

Von den 113 Euro je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre entfallen in Bielefeld ca. 15 Euro auf die Zuschüsse zur Jugendverbandsarbeit. Das ist im interkommunalen Vergleich ein hoher Wert. Der Mittelwert liegt bei 6,56 Euro. Die Höhe der Zuschüsse richtet sich nach der seit 1999 bestehenden Zuwendungspraxis. Diese sieht eine sehr differenzierte Berechnung der Zuschüsse vor. Wesentliche Aufwandspositionen sind die Förderung der Treffpunkte der Jugendverbände, die Materialkosten der Jugendverbandsarbeit und die Förderung von Gruppenleitern und anderen ehrenamtlichen Mitarbeitern. Die Aufwendungen für die Förderung von Ferienfreizeiten und der Geschäftsstelle des Vereins Bielefelder Jugendring e.V. (BJR) sind enthalten. Im BJR schlossen sich die Verbände und Vereine zusammen.

Anteil der Zuschüsse an freie Träger im Produkt Jugendarbeit

Die freien Träger erhalten für geleistete Kinder- und Jugendarbeit Zuschüsse von der Stadt Bielefeld. Die Förderkriterien sind im Kinder- und Jugendförderplan und ergänzend in Richtlinien geregelt.

Für Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit gewährt die Stadt Bielefeld differenzierte Pauschalen zu Personalkosten, Miete oder Erhaltungsaufwand, sonstige Sachkosten wie Energie und Reinigung und pädagogische Kosten für Honorarstunden. Sie schließt über die Durchführung und Bezuschussung der offenen Kinder- und Jugendarbeit Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit den freien Trägern ab. Diese beinhalten eine Leistungs- und Ausstattungsbeschreibung. Enthalten sind diverse Verpflichtungen der freien Träger. Sie betreffen z. B. Öffnungs-/Angebotszeiten, Personal- und Sachausstattung, Leistungsbereiche, Nachweispflichten und Weiterentwicklung des Zielsystems. Die Laufzeit der Verträge beträgt zwei Jahre.

→ Feststellung

Die GPA NRW bewertet die vertraglichen Vereinbarungen positiv.

Die kommunalen Mittel zur Förderung der Jugendverbandsarbeit vergibt der BJR im Auftrag der Stadt Bielefeld. Grundlage sind die von seiner Vollversammlung verabschiedeten Richtlinien.

Jährliche Verwendungsnachweise erbringen die Mitgliedsverbände gegenüber dem BJR. Dieser erstellt einen Jahresbericht über die Vergabe von Zuschüssen.

Die nachfolgende Kennzahl bildet ab, welchen Anteil die Transferleistungen (Zuschüsse) an freie Träger/Verbände am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) umfassen.

Anteil der Zuschüsse an freie Träger/Verbände am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) in Prozent

2009	2010	2011	2012
84,0	85,2	86,1	85,8

Anteil der Zuschüsse an freie Träger/Verbände am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
86,1	9,5	86,1	42,5	27,5	40,6	59,2	23

Die Einrichtungen befinden sich ausschließlich in freier Trägerschaft. Der Anteil der Zuschüsse an freie Träger bildet deshalb den Maximalwert.

Anzumerken ist, dass die berücksichtigten Personalkosten der Stadt Bielefeld nach deren Angabe höher ausgewiesen werden, als sie real sind. Dies liegt an prozentualen Verrechnungswerten, die bei Einführung des NKF festgelegt wurden. Zusätzliches Personal im Team „Trägerkooperation, Betriebskosten, Tageseinrichtungen für Kinder, Tagespflege“ erhöht durch die prozentuale Verteilung der Personalkosten auf alle Bereiche kalkulatorisch die Personalaufwendungen u.a. auch in der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Bei einer nicht kalkulatorischen, sondern realen Personalkostenzuordnung, ergibt sich ein Anteil der Zuschüsse von rund 90 Prozent.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte die Verteilung der Personalkosten überprüfen und diese zukünftig sachgerechter zuordnen.

Anteil der Zuweisungen

Bei den Zuweisungen handelt es sich im Wesentlichen um die Zuweisungen des Landes auf der Grundlage des Kinder- und Jugendförderplanes NRW. Darüber hinaus erhalten Kommunen auf Antrag zweckgebundene Zuweisungen für förderungsfähige Projekte, z. B. aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Anteil der Zuweisungen am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) in Prozent

2009	2010	2011	2012
11,7	10,9	11,0	11,2

Die Stadt Bielefeld erhielt für die Jugendarbeit fast ausschließlich Zuweisungen des Landes auf der Grundlage des Kinder- und Jugendförderplanes NRW. Die Höhe dieser Zuweisungen ist nach einem leichten Rückgang 2010 gleichbleibend. Der Anteil der Zuweisungen steigt ab 2010 wegen sinkender Aufwendungen leicht.

Anteil der Zuweisungen am ordentlichen Aufwand des Produktes Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,0	5,2	30,6	12,9	9,6	11,5	15,1	23

Die Stadt Bielefeld erhält mangels eigener Einrichtungen in der Regel keine Projektmittel aus ESF oder anderen Quellen. Diese fließen ggf. direkt an die beantragenden freien Träger.

Anteil der Jugendsozialarbeit

Wesentliche Kosten der Jugendsozialarbeit verursachen in Bielefeld die Jugendberufshilfe und die Stadtteilprojekte (frühere Spielstuben) in Wohngebieten mit sozialen Problemlagen und hohem Integrationsbedarf. Für die Jugendberufshilfe erhält die REGE einen Festzuschuss. Für die Stadtteilprojekte fließen Zuschüsse an die freien Träger. Gefördert wird zudem der Verein BAJ e.V. - Berufliche Ausbildung und Qualifizierung Jugendlicher und Erwachsener. Weiteres Angebot ist die Schulsozialarbeit nach dem Bildungs- und Teilhabepaket.

Die Kennzahl bildet ab, in welchem Verhältnis der Fehlbetrag der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII zum Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit steht.

Anteil der Jugendsozialarbeit am Ergebnis der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Prozent

2009	2010	2011	2012
39,2	38,5	40,0	43,0

Der steigende Anteil ist auf einen steigenden Fehlbetrag in der Jugendsozialarbeit zurückzuführen.

Anteil der Jugendsozialarbeit am Ergebnis der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
40,0	1,3	40,0	16,6	4,5	12,1	28,6	19

An der Spannweite der Kennzahlenwerte ist zu erkennen, dass das Verhältnis der Jugendsozialarbeit zu den übrigen Leistungen der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit sehr unterschiedlich ist. In einigen Städten finanziert die ARGE Leistungen zur schulischen und beruflichen Integration, z. B. für Projekte zum Übergang von der Schule in den Beruf. In anderen Städten gehen diese Leistungen zu Lasten des Jugendamtsbudgets. Die Kommunen ordnen manche Leistung auch unterschiedlich der Jugendarbeit oder der Jugendsozialarbeit zu. Auch zur Zuordnung der Schulsozialarbeit gibt es unterschiedliche Auffassungen. Aufwendungen werden teils beim Jugendamt, teils beim Schulverwaltungsamt abgebildet. Im Ergebnis führen die unterschiedlichen Bewertungen und Zuordnungen zu großen Differenzen beim Anteil der Jugendsozialarbeit am Ergebnis der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit. Unterschiede beim Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre sind also zu einem großen Teil auf den Anteil der Jugendsozialarbeit zurückzuführen. In Bielefeld ist der Einfluss der Jugendsozialarbeit auf den Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre besonders hoch. Der Anteil der Jugendsozialarbeit am Ergebnis der Produktgruppe bildet den Maximalwert. Im Verhältnis zu den Einwohnern von 6 bis unter 21 Jahre stellt der Fehlbetrag des Produktes Jugendsozialarbeit den zweithöchsten Wert dar. Ohne die Förderung der Stadtteilprojekte ergäbe sich ein Anteil von rund 30 Prozent.

Tagesbetreuung für Kinder

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert durch

- das zum 01. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 01. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

Zu nennen sind hier insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder, die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW.

Vor allem die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder zum 01. August 2013 forderte die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark.

Neben den rechtlichen Änderungen hatte die Stadt Bielefeld zu berücksichtigen, wie sich die Zahl der Kinder bis unter 6 Jahre entwickeln wird. Diese war im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2012 stabil bzw. sogar leicht steigend. Dies ändert sich nach der Prognose in den nächsten Jahren kaum. Erst nach 2025 ist ein deutlicher Rückgang zu erwarten. Die Stadt Bielefeld war also gefordert, dass Angebot an U3-Plätzen auszubauen und gleichzeitig den leicht steigenden U3-Betreuungsbedarf auch weiterhin zu gewährleisten.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Stadt Bielefeld hat den Hinweis der GPA NRW zum Ausbau der Kindertagespflege aufgegriffen. Der Anteil lag im Jahre 2006 bei 2,6 Prozent. Bis zum Kindergartenjahr 2011/2012 konnte die Inanspruchnahme von Kindertagespflege auf 6,6 Prozent gesteigert werden (nähere Ausführungen siehe weiter unten zu den Themen „Versorgungsquote U3“ und „Kindertagespflege“).

Die Elternbeitragssatzung vom 05. Mai 2008 änderte die Stadt Bielefeld 2011 durch zwei Änderungsatzungen. Mit der ersten noch 2010 vom Rat beschlossenen Änderung führte sie zwei zusätzliche Einkommensstufen über der bisherigen Einkommenshöchstgrenze ein. Es handelte sich um eine Maßnahme des Haushaltssicherungskonzeptes 2010/2011. Der jährliche Mehrertrag ist mit 640.000 Euro angegeben. Die weiteren Änderungen verbessern die Einnahmesituation nicht. Die Empfehlung der GPA NRW zur Elternbeitragssatzung wurde somit nur teilweise umgesetzt. Weitere Analysen hat die GPA NRW weiter unten beim Thema Elternbeiträge vorgenommen.

Organisation und Steuerung

In Bielefeld befassen sich drei Geschäftsbereiche des Amtes für Jugend und Familie mit der Tagesbetreuung für Kinder. Die Zuschussgewährung ist Aufgabe des Teams „Trägerkooperation, Betriebskosten, Tageseinrichtungen für Kinder, Tagespflege“ im Geschäftsbereich „Verwaltung“. Die Erhebung der Elternbeiträge ist im Geschäftsbereich „Wirtschaftliche Leistungen, Beistandschaften, Amtsvormundschaften“ dem Team „Elternbeiträge, TfK“ zugewiesen. Die kommunalen Kindertageseinrichtungen werden vom Geschäftsbereich „Städtische Tageseinrichtungen für Kinder“ betreut. Die Kindergartenbedarfsplanung ist Teil der Jugendhilfeplanung. Diese ist zentral im Team „Jugendhilfeplanung, Bezirksjugendpflege“ des Geschäftsbereiches „Verwaltung“ angesiedelt.

Die Stadt Bielefeld analysiert die Bedarfe in der Kindergartenbedarfsplanung auf Ebene der zehn Stadtbezirke. Sie bezieht die Kindertagespflege und die nicht nach KiBiz geförderten heilpädagogischen Gruppen, Intensivhorte und privatgewerblichen Betriebskindergärten ein. Die freien Träger beteiligt sie in jährlichen Trägergesprächen. Das Instrument der Elternbefragung wird genutzt. Eine repräsentative sozialräumliche Elternbefragung führte der Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund im August 2012 durch.

→ Feststellung

Die GPA NRW bewertet die Kindergartenbedarfsplanung positiv.

Anzumelden sind die Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen. Kinder, die in diesem Verfahren keinen Platz erhalten, werden vom Jugendamt vermittelt. Zum 01. September 2014 führt die Stadt Bielefeld das webbasierte Platzreservierungs- und Anmeldeprogramm Little-Bird ein. Damit will sie das Platzmanagement, die Planungsgrundlagen und die passgenaue Bedarfsdeckung verbessern. Der Großteil der Träger der Kindertageseinrichtungen erklärte sich bereit teilzunehmen. Das Verfahren soll nach dem Kindergartenjahr 2014/2015 gemeinsam mit allen Anwendern evaluiert werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Einführung eines webbasierten Platzreservierungs- und Anmeldeprogrammes. Das Anmeldeverfahren kann damit zeitnah, transparent und effizient abgewickelt werden. Die Planungsgrundlagen werden verbessert. Das Platzangebot kann noch stärker bedarfsgerecht gesteuert werden.

Nach der zweiten KiBiz-Revision regelt das KiBiz ab dem 01. August 2014 erstmals das Anmeldeverfahren. Das Gesetz stärkt die Rolle des Jugendamtes im Anmeldeverfahren. Dies ist nachvollziehbar im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, der sich gegen das Jugendamt richtet. Das Jugendamt kann die Tagesbetreuung für Kinder auch besser steuern, wenn es stärker in das Anmeldeverfahren einbezogen ist. Am größten ist der Steuerungsgewinn, wenn die Betreuungsbedarfe direkt beim Jugendamt anzumelden sind und auch die Platzvergabe von dort erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, alle freien Träger in das zentrale webbasierte Anmeldeverfahren einzubeziehen.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung für Kinder relevante Altersgruppe der Bevölkerung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	38.490.263	44.502.536	50.600.768	47.041.268
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	2.173	2.494	2.848	2.636

Der bis 2011 steigende Fehlbetrag absolut ist darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen stärker steigen als die Erträge. 2012 wirken sich steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr positiv aus.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.848	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

Die wesentlichen Gründe für die Positionierung der Stadt Bielefeld sind nachfolgend bei der Darstellung der Wirkungszusammenhänge erkennbar. Der Einfluss der Kindertagespflege ist am Ende des Kapitels „Tagesbetreuung für Kinder“ dargestellt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Tageseinrichtungen und bezieht sich auf das Betreuungsangebot nach der Kindergartenbedarfsplanung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

2009	2010	2011	2012
3.420	3.828	4.255	3.797

Die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz zeigt eine ähnliche Verlaufskurve wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. 2012 sinkt der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz allerdings deutlich stärker als der Fehlbetrag für die gesamte Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. Der Grund: Der absolute Fehlbetrag sinkt bei den Kindertageseinrichtungen stärker als in der Tagesbetreuung für Kinder insgesamt.

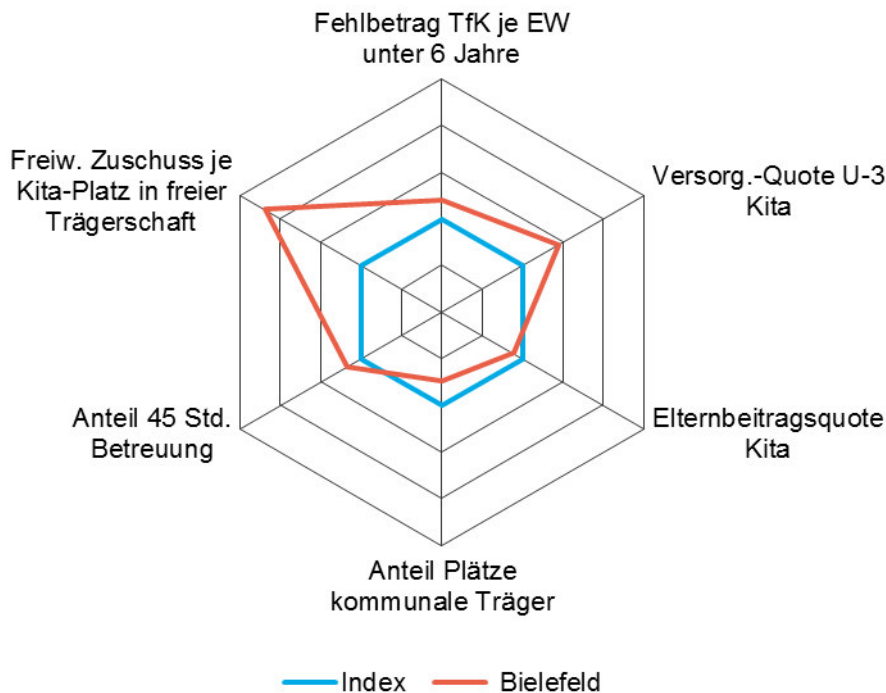
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.255	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Bielefeld zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften Städte.

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen zeigen überwiegend belastende Ausprägungen. Sie begründen im Gesamtergebnis den deutlich überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Kennzahlen. Evtl. bestehende Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Bielefeld werden dabei aufgezeigt. Damit kann das Ergebnis perspektivisch verbessert werden.

Angebotsstruktur/Versorgungsquoten

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher müssen die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren. Dabei nimmt die Kindertagespflege insbesondere im Rahmen der U3-Betreuung durch eine hohe Flexibilität eine wichtige Funktion ein.

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der in der Jahresplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe. Dabei zählen Betreuungsplätze sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember.

Die von der Stadt Bielefeld selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

Die Stadt Bielefeld hat die vom Land NRW angestrebte Versorgungsquote von 32 Prozent zunächst bei den Ausbauplanungen als zu erreichende Versorgungsquote ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 zugrunde gelegt. Später zeichnete sich anhand des Anmeldeverhaltens Bielefelder Eltern und der Erfahrungen anderer Großstädte ab, dass diese Quote nicht ausreicht, den Bedarf an U3-Betreuungsplätzen zu decken. Der Jugendhilfeausschuss beschloss am 09. November 2011 eine stufenweise Erhöhung der U3-Versorgungsquote. Er korrigierte das Ausbauziel auf 43 Prozent bis zum Kindergartenjahr 2014/2015. Die 2012 durchgeführte Elternbefragung bestätigte diesen Bedarf. Nach der von der Stadt Bielefeld ermittelten Versorgungsquote erreichte sie dieses Ziel bereits im Kindergartenjahr 2013/2014.

Angebotsstruktur in der Tagesbetreuung für Kinder (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

Kennzahl	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
Plätze in Tageseinrichtungen	10.380	10.554	10.919	10.999	11.173	11.719
davon für Kinder unter 3 Jahre	1.127	1.535	1.986	2.201	2.320	2.875
angebotene Plätze der Kindertagespflege*	378	478	590	778	600	650
davon für Kinder unter 3 Jahre	315	408	470	620	520	560
Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent *						
0 bis unter 3 Jahre	16,4	21,8	27,3	31,7	31,6	38,2
Versorgungsquoten nur in Kindertageseinrichtungen in Prozent						
0 bis unter 3 Jahre	12,8	17,2	22,1	24,8	25,8	32,0
3 bis unter 6 Jahre	101,5	99,5	98,7	97,6	99,1	99,3

*Kindertagespflege enthält bis 2011/2012 die Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW und ab 2012/2013 das von der Stadt angegebene Platzangebot.

Bei der Berechnung der Versorgungsquoten für das Kindergartenjahr 2013/2014 wurden die Bevölkerungsdaten von IT.NRW zum 31. Dezember 2012 berücksichtigt, da die Daten zum 31. Dezember 2013 zum Datenbankstichtag noch nicht vorlagen.

Die Stadt Bielefeld baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege.

Schon im Kindergartenjahr 2011/2012 erreicht die Stadt Bielefeld mit den in der Bedarfsplanung vorgesehenen Plätzen fast die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent. Bis zum Kindergartenjahr 2013/2014 baute sie das Platzangebot für U3-Kinder weiter aus. Sie machte auch von der Möglichkeit der Überbelegung Gebrauch. Anzumerken ist, dass sich Baumaßnahmen verzögern. Nicht alle geplanten Plätze stehen daher bereits zum Beginn des Kindergartenjahres zur Verfügung. Nach den tatsächlich vorhandenen U3-Plätzen liegt die Quote zum 01. August 2013 daher etwas niedriger.

Die Versorgungssituation in den einzelnen Stadtteilen stellt sich unterschiedlich dar. Für einzelne Einrichtungen bestehen Wartelisten. Bei Bedarf vermittelt das Jugendamt einen Betreuungsplatz. Die Betreuungsbedarfe konnten dadurch gedeckt werden. Klagen gegen die Stadt Bielefeld wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz liegen nicht vor.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld erfüllt den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz.

Bei den Ü3-Betreuungsplätzen bestand eine leichte Überversorgung. Die Stadt Bielefeld wandelte nicht mehr benötigte Ü3-Betreuungsplätze in U3-Betreuungsplätze um. Im Kindergartenjahr 2013/2014 gibt es über 400 Ü3-Betreuungsplätze weniger als noch im Kindergartenjahr 2008/2009.

Darüber hinaus baute die Stadt Bielefeld die Betreuungsplätze für Schulkinder in Horten der Kindertageseinrichtungen fast vollständig ab. Es besteht lediglich noch eine halbe Hortgruppe mit befristeter Sondergenehmigung. Bei den drei bestehenden Intensivhorten handelt es sich nicht um nach den KiBiz geförderte Gruppen. Dort werden Kinder betreut, die einen erhöhten erzieherischen Bedarf haben, sich nur in einem überschaubaren Setting orientieren können oder aufgrund von Sprach- und Integrationsschwierigkeiten individuell betreut werden müssen. Die Intensivhorte schließen nach dem pädagogischen Konzept die durch Wegfall der Horte entstandene Lücke zwischen OGS und Tagesgruppe. Parallel zum Abbau der Hortplätze baute die Stadt Bielefeld das Betreuungsangebot an offenen Ganztagschulen aus (siehe auch Kapitel „Offene Ganztagschule“).

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bielefeld die Hortbetreuung zugunsten der günstigeren Betreuung an offenen Ganztagschulen fast vollständig aufgeben hat.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*							
31,7	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
24,8	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
Versorgungsquote für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
97,6	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld erzielt im Vergleichsjahr 2011/2012 die höchsten U3-Versorgungsquoten aller 23 kreisfreien Städte. Die gute Versorgung mit U3-Betreuungsplätzen entspricht dem Konzept „Familienfreundliches Bielefeld“. Auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder wirkt sich dies belastend aus.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offenen Ganztagsschulen ist in der Elternbeitragsatzung der Stadt Bielefeld vom 05. Mai 2008 geregelt. Diese wurde zuletzt mit Änderungssatzung vom 14.11.2011 geändert. Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzung der Stadt Bielefeld näher betrachtet. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Die in der Beitragstabelle festgelegten Elternbeiträge sind seit dem 01. August 2008 unverändert.
- Zusätzliche Einkommensstufen über der vorherigen Einkommenshöchstgrenze gelten seit dem Kindergartenjahr 2011/2012. Die höchste Einkommensstufe ist seitdem auf ein Einkommen von über 85.897 Euro festgelegt (vorher 61.355 Euro).
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei unterscheidet die Elternbeitragstabelle zwischen Kindern unter und über 2 Jahre.
- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen 385,51 Euro für ein Kind unter 2 Jahre und 349,71 Euro für ein Kind über 2 Jahre.
- Geschwisterkind-Regelung: Beitragsfreiheit für das zweite und jedes weitere Kind derselben Beitragspflichtigen, die gleichzeitig elternbeitragspflichtige Betreuungsangebote nutzen (der höchste Beitrag ist zu zahlen).
- Geschwisterkind-Befreiung gilt auch, wenn ein Kind aufgrund der Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist.
- Geschwisterkind-Regelung gilt systemübergreifend für die OGS (nähere Ausführungen siehe im Kapitel „Offene Ganztagsschule“ zum Thema „Elternbeiträge“).

Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzung der Stadt Bielefeld mit den Satzungen der anderen kreisfreien Städte in NRW verglichen. Dieser Vergleich hat Folgendes ergeben:

- Mehr als ein Drittel der kreisfreien Städte verlangen für Kinder unter 3 Jahre einen höheren Elternbeitrag als für ältere Kinder. Sie erhalten dadurch ein Jahr länger die höheren Elternbeiträge als die Stadt Bielefeld.
- Die höchste Einkommensstufe und die zu zahlenden Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung weisen im Vergleich unterdurchschnittliche Werte aus.
- Die in Bielefeld zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen zwischen 40.000 und 60.000 Euro liegen je nach Konstellation mehr oder weniger im Bereich des jeweiligen Mittelwertes. Insbesondere für die 35-Stunden-Betreuung von Kindern über 2 Jahre sind die Elternbeiträge eher unterdurchschnittlich.
- Die Geschwisterkind-Regelung mit einer Befreiung für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“ ist der Regelfall. Einige Städte verlangen mindestens für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag. In vielen Städten wird die OGS in die Geschwisterkind-Regelung einbezogen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bielefeld die Elternbeitragstabelle wie folgt zu ändern:

- Sie sollte weitere Einkommensstufen über 85.897 Euro einführen. Die höchste Einkommensstufe sollte mindestens bei einem Einkommen von über 100.000 Euro liegen. Die Elternbeitragssätze sollte sie entsprechend höher festlegen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Elternbeitragspflichtigen mit hohem Jahreseinkommen wird dadurch stärker berücksichtigt.
Denkbar ist auch ein prozentual festgelegter Beitragssatz. Eine Staffelung der Beiträge entfielen dadurch gänzlich.
- Die Elternbeitragssätze sollte die Stadt Bielefeld in allen Einkommensstufen erhöhen. Die derzeit geltenden Sätze haben ein überwiegend durchschnittliches Niveau und sind seit sechs Jahren unverändert. Demgegenüber haben sich die an die Träger der Einrichtungen zu zahlenden Kindpauschalen erhöht.
- Die Differenzierung nach dem Alter sollte die Stadt Bielefeld von 2 auf 3 Jahre anheben.
- Für das zweite Geschwisterkind sollte die Stadt Bielefeld einen ermäßigten Elternbeitrag erheben.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁶.

Die von der GPA NRW ermittelte Elternbeitragsquote ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes NRW vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Danach sind die Elternbeiträge eines Kindergartenjahres zu den reinen Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen ins Verhältnis zu setzen. Die von der Stadt Bielefeld nach dieser Berechnungsmethode errechneten Elternbeitragsquoten sind daher geringfügig höher als die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Elternbeitragsquoten:

Anteil Elternbeiträge an den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent

2009	2010	2011	2012
10,9	10,2	10,3	11,0

Die Erträge aus Elternbeiträgen sind kontinuierlich gestiegen. Dies hängt mutmaßlich zusammen mit steigenden Betreuungszeiten, einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter 2 Jahren und den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. Gleichzeitig stiegen die ordentlichen Aufwendungen. Die Elternbeitragsquote verändert sich dadurch nur gering.

⁶ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Anteil Elternbeiträge an den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,3	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Platz und die zuvor beschriebenen Regelungen der Elternbeitragsatzung wirken sich negativ auf die Positionierung der Elternbeitragsquote der Stadt Bielefeld aus. Die Strukturdaten (SGB II-Quote, Kaufkraft je Einwohner) zeigen durchschnittliche Ausprägungen. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten haben sie daher keinen besonderen Einfluss auf die Elternbeitragsquote.

→ Feststellung

Die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt sich vergleichsweise belastend auf den Fehlbetrag aus.

Um die durchschnittliche Belastung je Kind darzustellen, hat die GPA NRW die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den in Kindertageseinrichtungen betreuten Kindern gesetzt.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro

2009	2010	2011	2012
757	735	805	941

Die durchschnittlichen Elternbeiträge je Kind steigen insbesondere wegen der Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr ab 01. August 2011.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
805	683	1.302	875	809	848	859	18

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Auch der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger. Daher bringen die Kommunen als Träger der kommunalen Kindertageseinrichtungen den höchsten Eigenanteil pro Platz auf⁷.

In Bielefeld befinden sich 47,3 Prozent der Kindertageseinrichtungen in Trägerschaft von anderen freien Trägern und Elterninitiativen. Dies waren früher die so genannten „armen Träger“. Dazu gehören aber auch Betriebskindergärten des städtischen Klinikums Bielefeld und der

⁷ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Fachhochschule Bielefeld. Diese befinden sich in Trägerschaft der von Laer Stiftung. Der Wert ist der zweithöchste aller kreisfreien Städte. Der Anteil der Einrichtungen in kirchlicher Trägerschaft beträgt 29,6 Prozent. Die Stadt selbst verfügt über 43 Kindertageseinrichtungen. Dies entspricht einem Anteil von 23,1 Prozent (Mittelwert = 29,8 Prozent).

Die Stadt Bielefeld prüfte in 2013 aus finanziellen Erwägungen die Abgabe von städtischen Kindertageseinrichtungen an freie Träger. Im Ergebnis entschied sie sich dagegen. Nach ihrer Einschätzung überwiegen die Risiken und Nachteile die Chancen und Vorteile eines Trägerwechsels.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2011/2012

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,5	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ Feststellung

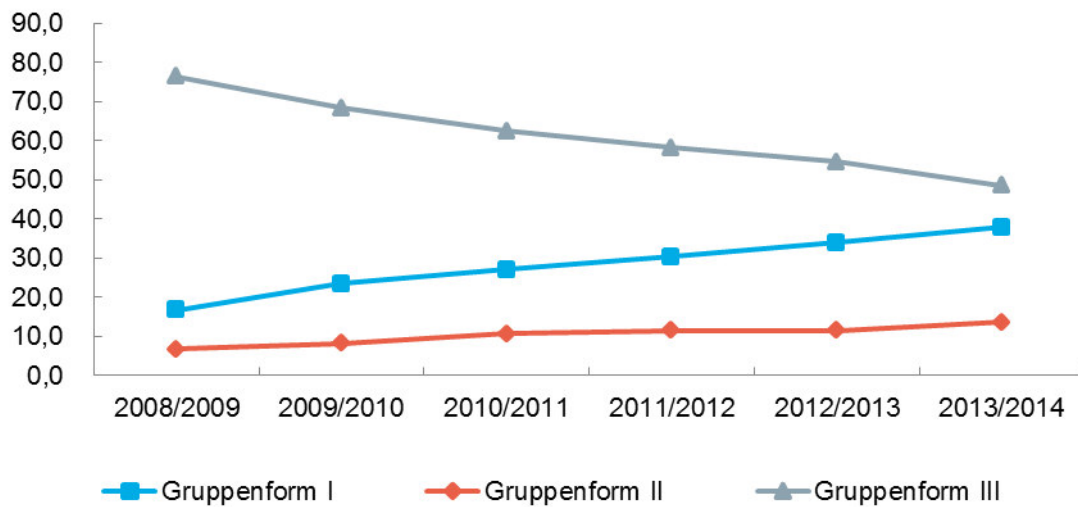
Der unterdurchschnittliche Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft wirkt sich positiv auf die Höhe des Fehlbetrages aus.

Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Die Träger von Kindertageseinrichtungen erhalten die Förderung nach dem KiBiz in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den Gruppenformen und Betreuungszeiten⁸. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

⁸ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung



- Gruppenform I: Kinder im Alter von 2 Jahren bis zur Einschulung (altersgemischte Gruppe)
- Gruppenform II: Kinder im Alter von unter 3 Jahren (Krippengruppe)
- Gruppenform III: Kinder im Alter von 3 Jahren und älter (Kindergartengruppe und Hortgruppe)

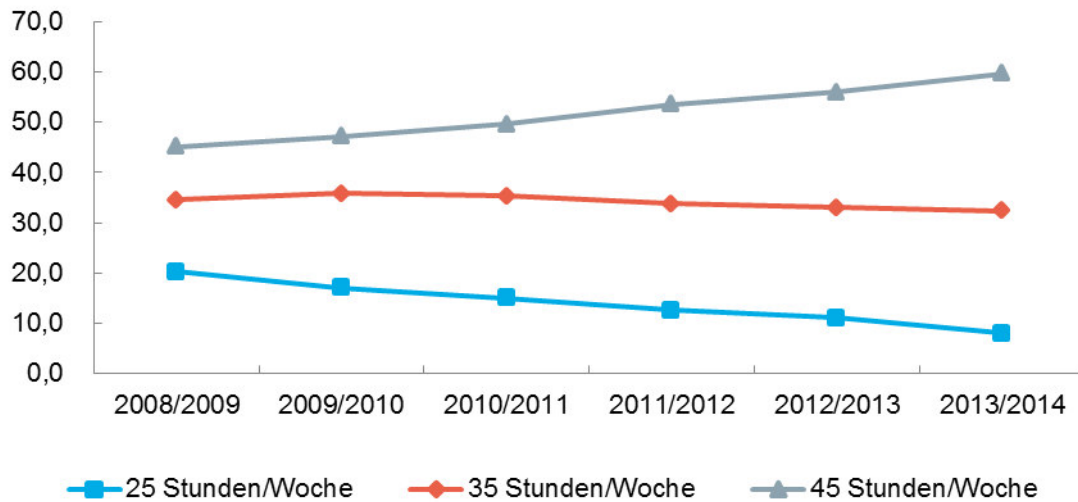
Die Stadt Bielefeld hat den U3-Ausbau in Kindertageseinrichtungen überwiegend durch die Umwandlung von Ü3-Plätzen in U3-Plätze vorgenommen. Sie schuf auch in erheblichem Umfang neue Krippengruppen. Diese Gruppenform ist ein wichtiger Bestandteil des U3-Ausbaus. Nur in Krippengruppen können Kinder betreut werden, die jünger als zwei Jahre sind.

Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung 2011/2012

Gruppenform	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	30,3	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	11,5	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	58,2	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

Der Maximalwert bei der Gruppenform II ist auch darauf zurückzuführen, dass in Bielefeld schon vor Inkrafttreten des KiFöG U3-Kinder in Kindertageseinrichtungen betreut wurden.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung



Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot wichtig. Den gewünschten Betreuungsumfang erfragte der Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/ Technische Universität Dortmund bei den Eltern im August 2012. Ergebnis: Ein Großteil der Familien sieht eine Betreuung von wöchentlich 35 Stunden mit Mittagessen als bedarfsdeckend an. Die Stadt Bielefeld hat darauf reagiert. Sie vereinbarte mit den freien Trägern, dass das Angebot an Ganztagsplätzen im Kindergartenjahr 2014/2015 erstmals nicht erweitert wird. Eine geteilte 35-Stunden-Betreuung ohne Mittagessen soll zudem nur in begründeten Ausnahmefällen angeboten werden. Im Kindergartenjahr 2014/2015 konnte der Anteil der 45-Stunden-Betreuung dadurch erstmals reduziert werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Bemühungen der Stadt Bielefeld, die Ganztagsbetreuung im Zusammenwirken mit den freien Trägern auf ein bedarfsgerechtes Maß zu reduzieren.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung 2011/2012

Betreuungsumfang	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	12,7	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	33,7	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	53,6	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Der überdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung resultiert aus dem zuvor dargestellten steilen Anstieg. Fraglich ist, inwieweit der Betreuungsumfang von 45 Stunden pro Woche tatsächlich ausgeschöpft wird. Einige Einrichtungen bieten lediglich Öffnungszeiten von 45

Stunden in der Woche an. Mindestens bei diesen Einrichtungen ist die tatsächliche Inanspruchnahme der gebuchten Betreuungszeit kritisch zu hinterfragen.

Der Anteil der 25-Stunden-Betreuung stellt trotz sinkender Tendenz noch den fünfthöchsten Wert der Vergleichskommunen dar. Inzwischen ist dieser Anteil weiter gesunken. Hier spielt aus Sicht der GPA NRW möglicherweise die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle eine Rolle. Danach kostet die 35-Stunden-Betreuung von Kindern über 2 Jahre nur unwesentlich mehr als die 25-Stunden-Betreuung. Dadurch schafft die Stadt Bielefeld einen Anreiz für die Inanspruchnahme der höheren Betreuungszeit.

→ **Feststellung**

Die Verteilung der Betreuungszeiten wirkt sich im Vergleich negativ auf den Fehlbetrag aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte den eingeschlagenen Kurs der bedarfsgerechten Reduzierung des Betreuungsumfangs fortsetzen. Die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus dem webbasierten Platzreservierungs- und Anmeldeprogramm sollten entsprechend genutzt werden. Wichtige Erkenntnisse bringt ein Vergleich der gebuchten Betreuungszeit mit der tatsächlichen Betreuungszeit. Die tatsächliche Betreuungszeit könnte zumindest in den eigenen städtischen Einrichtungen festgehalten werden. Der finanzielle Anreiz zur Inanspruchnahme einer 35-Stunden-Betreuung anstelle einer 25-Stunden-Betreuung durch die Gestaltung der Elternbeitragstabelle sollte überdacht werden.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Die Trägeranteils-Subventionierung erörterte die Politik in Bielefeld seit dem Kindergartenjahr 2008/2009 mehrfach. Sie hat nicht nur in Bielefeld eine lange Tradition. Sie hängt zusammen mit der Finanzsituation der Träger und ihrem Engagement, Kinder mit Betreuungsplätzen zu versorgen. Die Träger tragen damit wesentlich zur Erfüllung der Rechtsansprüche auf einen Kinderbetreuungsplatz bei. Grundlage für die Übernahme von Trägeranteilen sind Einzelbeschlüsse des Jugendhilfeausschusses. Die aktuellen Regelungen in Bielefeld sehen wie folgt aus:

Aufteilung der Trägeranteile in Prozent der Kindpauschalen

Träger	Gesetzlicher Trägeranteil	Übernahme von Trägeranteilen durch die Stadt	Verbleibender Trägeranteil der freien Träger
Kirchliche Träger*	12	3,3 bis 6,5	5,5 bis 8,7
Wohlfahrtsverbände	9	6,95 bis 9	0 bis 2,05
Andere freier Träger**	9	5 bis 9	4 bis 9
Elterninitiativen	4	4	0

- * Die Zionsgemeinde der von Bodelschwingschen Stiftungen Bethel gilt als kirchlicher Träger. Trägeranteile wurden in der Vergangenheit nicht übernommen.
- ** Die von Laer Stiftung gehört zu den anderen freien Trägern. Für vier Kindertageseinrichtungen werden keine Trägeranteile übernommen.

Ab dem Kindergartenjahr 2014/2015 übernimmt die Stadt Bielefeld auch für die Zionsgemeinde der von Bodelschwingschen Stiftungen Bethel anteilig Trägeranteile. Sie senkt den verbleibenden Trägeranteil stufenweise von zwölf auf sechs Prozent. Zunächst übernimmt sie zwei Prozent, danach zusätzlich ein Prozent je neues Kindergartenjahr. Die Stadt Bielefeld nennt drei Gründe für die Übernahme der Trägeranteile:

- Die Kirchengemeinde beteiligte sich ohne Trägeranteils-Subventionierung aktiv und über den Erwartungen am U3-Ausbau.
- Die kirchlichen Träger gewährleisteten auch mit abgesenktem Trägeranteil eine wirtschaftliche Kinderbetreuungsform.
- Die Übernahme des halben Trägeranteils stellt die Zionsgemeinde mit anderen kirchlichen Trägern gleich.

Die Stadt Bielefeld schließt mit den freien Trägern Verträge über die Zuschussgewährung ab. Mit Abschluss erkennen die Träger an, den U3-Ausbau aktiv zu unterstützen und bedarfsgerechte Umstrukturierungen gemäß der Entscheidungen der Jugendhilfeplanung zu ermöglichen. Die Träger verpflichten sich ferner, bei Bedarf vorrangig Bielefelder Kinder unabhängig von der Konfession zu betreuen und wenn notwendig Gruppen nach § 18 Abs. 4 KiBiz über zu belegen. Die Vertragsdauer beträgt nach den aktuellen Verträgen zwei (Kindergarten-)Jahre. Sie verlängert sich automatisch um jeweils ein Jahr, sofern der Vertrag nicht gekündigt wurde.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bielefeld die freiwilligen Zuschüsse mit Pflichten der freien Träger verbunden und dies vertraglich abgesichert hat. Die kurzen Vertragslaufzeiten bewerten wir positiv.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

2009	2010	2011	2012
354	375	418	445

Die freiwilligen Zuschüsse stiegen von 2,7 Mio. Euro 2009 auf 3,7 Mio. Euro 2012. 2013 lag der Betrag nach Angabe der Stadt Bielefeld schon bei über 4 Mio. Euro. Der kontinuierliche Anstieg ist auf eine ständige Ausweitung auf der Grundlage von Einzelbeschlüssen des Jugendhilfeausschusses zurückzuführen. Zudem wirken sich längere Betreuungszeiten und der Anstieg der betreuten U3-Kinder aus. Diese Veränderungen führen zu höheren Kindpauschalen. In der Folge erhöhen sich der Trägeranteil und damit auch die freiwilligen Zuschüsse. Die Stadt Bielefeld hat die Anstiege aufgrund schrittweiser Ausweitung der Trägeranteils-Subventionierung zeitlich gestreckt.

→ **Feststellung**

Der freiwillige Zuschuss wird aufgrund der vereinbarten Übernahme von Trägeranteilen der Zionsgemeinde und einem fortschreitenden Anstieg der U3-Betreuung weiter ansteigen.

Die Stadt Bielefeld rechtfertigt den Anstieg der freiwilligen Zuschüsse mit der Finanzierungssystematik des KiBiz. Diese hat durch den U3-Ausbau und dem steigenden Betreuungsumfang zu einer kontinuierlichen Steigerung der Gesamtbetriebskosten geführt. Die Träger müssen bei einem konstanten prozentualen Eigenanteil an den Betriebskosten daher immer höhere Eigenmittel aufbringen.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
418	0	670	190	72	197	249	20

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld zahlt in erheblichem Umfang freiwillige Zuschüsse. Dies hat die GPA NRW auch bei einer Vielzahl anderer kreisfreier Städte festgestellt, die über einen unterdurchschnittlichen Anteil von Plätzen in kommunalen Kindertageseinrichtungen verfügen. In Bielefeld befinden sich zudem viele Einrichtungen in Trägerschaft finanzschwacher Träger. Diese erhalten über 60 Prozent der freiwilligen Zuschüsse.

Der überdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte auch in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse zu verringern. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

Sprachförderung

Die Sprachförderung hat einen vergleichsweise kleinen Anteil am Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Der Anteil der Aufwendungen für Sprachförderung an den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen liegt zwischen 0,1 und 1,3 Prozent. Die Stadt Bielefeld legt besonderen Wert auf die Sprachförderung und erreicht hier den Maximalwert. Die jährlichen Aufwendungen der Sprachförderung je Platz betragen rund 100 Euro. Finanziert wird die Sprachförderung durch die Sprachförderpauschalen nach dem KiBiz, einer Spende der Sparkasse Bielefeld und ergänzend aus kommunalen Mitteln. Organisatorisch ist die Sprachförderung im Amt für Integration und interkulturelle Angelegenheiten gebündelt.

Die Stadt Bielefeld verfolgt seit 2006 einen systemischen Förderansatz in der Sprachförderung im Elementarbereich. 2010 optimierte sie ihr Sprachförderkonzept auf der Grundlage der Studie „Wissenschaftliche Begleitung der vorschulischen Sprachförderung für Kinder mit Migrationshintergrund“ (MiKi-Studie). Sie verzahnte es stärker mit dem Bildungsangebot der Kindertageseinrichtungen. Kern des Bielefelder Sprachförderkonzeptes im Elementarbereich ist der Baustein

MitSprache in Bielefeld: „Miteinander reden, miteinander leben. Sprachförderung. Gut für Bielefeld.“. Dazu gehört die Feststellung des Sprachförderbedarfes nach besonderen Beobachtungsverfahren. Danach hat knapp ein Drittel der Kindergartenkinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahre einen zusätzlichen Sprachförderbedarf. Weitere Bausteine des Konzeptes sind „Literacy – Elternbildung zur frühen Sprach- und Leseförderung“ und „Vorlesen macht stark! – Lese-Sprachpatenschaften OWL“.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet das Bielefelder Sprachförderkonzept positiv. Es hilft bei der Bewältigung der Herausforderungen, die Armut und ethnische Vielfalt häufig mit sich bringen. Sprache ist laut Pressemitteilung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 24. Juli 2014 der Schlüssel für Bildungserfolg und Chancengleichheit. Auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder wirkt sich der hohe Standard in der Sprachförderung im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten geringfügig belastend aus.

Änderungen ergeben sich durch das 2. KiBiz-Änderungsgesetz, welches zum 01. August 2014 in Kraft tritt. Darin wird auch die Sprachförderung neu gestaltet. Damit einhergehend ergeben sich auch organisatorische Veränderungen. Das bisherige Förderkonzept läuft mit einer Übergangsfrist bis zum 31. Juli 2016 aus. Neu aufgenommene Kinder sollen zukünftig integriert durch die Erzieher der Kindertageseinrichtungen auch in der Sprachentwicklung gefördert werden. Einige der bisher eingesetzten Sprachförderkräfte verfügen über eine Erzieherausbildung. Ein Teil dieser Kräfte wurde von den Trägern der zukünftigen KITaplus-Einrichtungen eingestellt. Dadurch wird ein Teil des aufgebauten Know-hows auch in Zukunft genutzt.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Als flexibles Angebot kann die Kindertagespflege einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des U3-Rechtsanspruches leisten. Die folgenden Ausführungen zeigen, in welchem Umfang dies in der Stadt Bielefeld der Fall ist.

Die Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Bielefeld kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und in den U3-Ausbau einbezogen. Die Aufgaben nimmt das Jugendamt zusammen mit den Kooperationspartnern Katholische Bildungsstätte, Elternservice AWO OWL und von Laer Stiftung wahr. Diese unterstützten die Stadt Bielefeld insbesondere bei der Akquise und Vermittlung neuer Tagespflegepersonen sowie deren Qualifizierung, Beratung und Begleitung. Jeder der drei Kooperationspartner ist für ein festgelegtes Stadtgebiet zuständig. Die Höhe der laufenden Geldleistungen für Tagespflegepersonen beschloss der Rat am 13. März 2008 im Rahmen der Umsetzung des KiBiz zum Kindergartenjahr 2008/2009.

Platzangebot Kindertagespflege

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
angebotene Plätze der Kindertagespflege *	160	220	320	500	600	650
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	378	478	590	778	**	**
Anteile der Kindertagespflegeplätze an den Kindertagesbetreuungsplätzen in Prozent						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	1,5	2,0	2,8	4,3	5,1	5,3
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	3,5	4,3	5,1	6,6	*	*

* Bei den angebotenen Plätzen sind lediglich die nach der fortgeschriebenen Bedarfsplanung zu fördernden Plätze angegeben.

** Anzahl der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW lag zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vor.

Die zusätzlichen Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Bielefeld für den Ausbau der U3-Betreuung, um den ab 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch erfüllen zu können. Der Anteil der Kinder in Kindertagespflege an den U3-Betreuungsplätzen beträgt 22 Prozent im Kindergartenjahr 2011/2012. Die Stadt Bielefeld unterschreitet somit den zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbarten Anteil von 30 Prozent.

Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Kindertagesbetreuungsplätzen insgesamt in Prozent 2011/2012

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Kindertagespflege entsprechend dem Platzangebot nach der Jugendhilfeplanung							
4,3	2,6	11,9	6,1	4,5	5,6	7,5	22
Anteil der Kindertagespflege unter Berücksichtigung der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW							
6,6	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

→ **Feststellung**

Der Ausbau der Kindertagespflege hat dazu beigetragen, dass die Stadt Bielefeld den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagespflegeplätzen vorhalten. Sie sollte auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

Anteil ordentliches Ergebnis Kindertagespflege am ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,2	0,0	14,6	6,4	4,1	5,8	8,9	20

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder überdurchschnittlich.

Die Kennzahlen zu den Elternbeiträgen in der Kindertagespflege stellen sich ähnlich dar wie bei den Kindertageseinrichtungen. Auf die obigen Ausführungen wird daher verwiesen.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich werden im Anhang zum Berichtsteil im Kennzahlenset dargestellt. Nachfolgend bildet die GPA NRW lediglich die Wirkungszusammenhänge ab und zeigt die Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung im Betrachtungszeitraum auf.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Hilfen zur Erziehung bildeten den Schwerpunkt der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW. Ein erhebliches Potenzial wurde aufgezeigt. Zur Realisierung des Potenzials hat die GPA NRW der Stadt Bielefeld empfohlen, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Zur gezielten Fallsteuerung und Vermeidung steigender Leistungsdichten in Folge des Ausbaus ambulanter Hilfen sollte die Personalisierung der Aufgaben nach §§8a und 36 SGB VIII überprüft werden.
- Zur Qualitätssicherung der Leistungen sollten Prozess- und Ergebnisstandards, Zielerreichung und Leistungsbemessung im Einzelfall reflektiert werden.
- 20 Kinder mit Reintegrationsaussichten sollten gezielt ausgewählt und zurückgeführt werden. Der Prozess sollte im Rahmen der Hilfeplanung und Leistungssteuerung aktiv begleitet und evaluiert werden.
- Zur Steigerung des Anteils von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen insgesamt sollten Vollzeitpflegeangebote weiterentwickelt und stärker differenziert werden.

Grundlage der Personalbemessung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) ist in Bielefeld die Untersuchung der KGSt 2007. Danach werden zur Personalbemessung die Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII und die Beratungsfälle herangezogen. Eine darüber hinausgehende Überprüfung der Personalisierung hält die Stadt Bielefeld für nicht erforderlich.

Die weiteren drei Empfehlungen griff die Stadt Bielefeld auf. Sie entwickelte entsprechende Maßnahmen für das Haushaltssicherungskonzept 2010/2011 und setzte diese ab 2011 um. Für die drei Maßnahmen richtete sie zeitlich befristet zusammen 5,5 zusätzliche Vollzeit-Stellen ein.

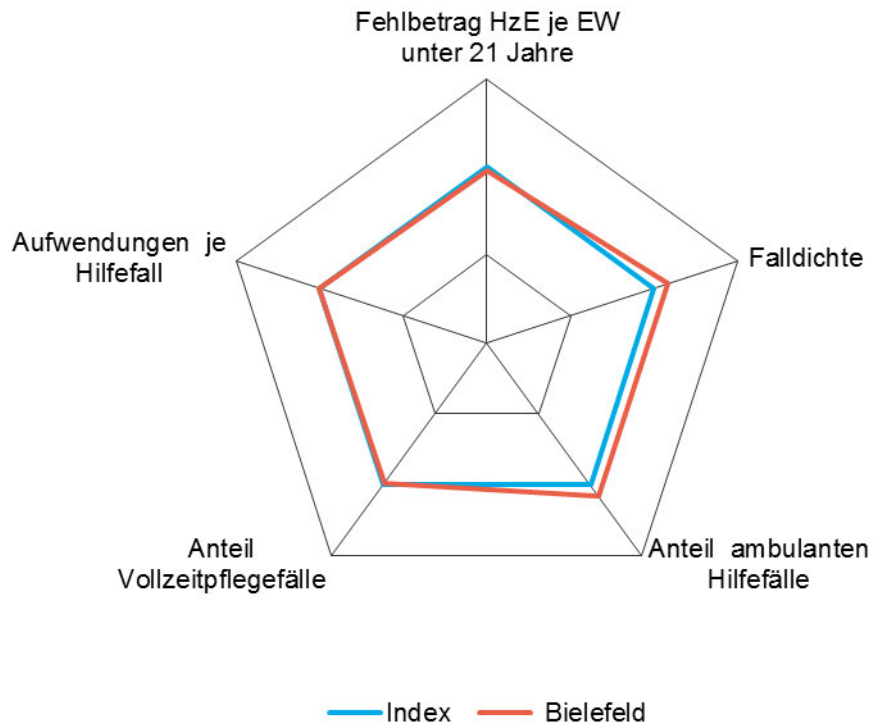
Die Bezirksregierung Detmold stimmte den befristeten Personalverstärkungen unter der Bedingung zu, dass die Stadt Bielefeld die Maßnahmen nach einem Jahr evaluiert und prüft, ob die Einspareffekte tatsächlich eingetreten sind. Schon im ersten Bericht zur Umsetzung zeigte die Stadt Bielefeld den Erfolg der Maßnahmen auf. In allen drei Maßnahmen übertrifft der Einspareffekt die zusätzlichen Personalkosten. Bei einer Maßnahme übersteigt die Einsparsumme das Einspar-Soll sogar deutlich. Bei den beiden anderen Maßnahmen erreicht die tatsächliche Einsparung das Einspar-Soll wegen verspätetem Maßnahme-Beginn nicht. Die Stadt Bielefeld zeigt damit auf, dass die angenommene Ursache-Wirkung-Beziehung zutrifft. Alle Maßnahmen werden fortgesetzt.

Bei den von der GPA NRW gebildeten Kennzahlen wird insbesondere der Erfolg der Maßnahme „Veränderte Steuerung im Einzelfall – Prozesscontrolling“ deutlich. Diese Maßnahme soll die Wirksamkeit von Regelstandards, Intensivangeboten, Zusatzleistungen und die Anzahl von Fachleistungsstunden optimieren. Die Maßnahme wurde ab 01. März 2011 umgesetzt. Die Transferaufwendungen für ambulante Hilfen je ambulanten Hilfefall in Euro sanken von 10.051 in 2010 auf 9.830 in 2011 und 9.383 in 2012. Der Erfolg der beiden Maßnahmen „Fallrevison und Reintegration stationär untergebrachter Kinder und Jugendlicher“ und „Gewinnung von zehn zusätzlichen Pflegeeltern zur Reduzierung der stationären Heimunterbringungen“ spiegeln sich in den Kennzahlen der GPA NRW bis 2012 noch nicht wider. Die Transferaufwendungen für stationäre Hilfen je stationären Hilfefall in Euro stiegen von 35.617 in 2010 auf 37.082 in 2011 und 39.830 in 2012. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent stieg zwar von 38,7 in 2010 auf 41,3 in 2011, fiel dann aber auf 39,6 in 2012. Grund sind vermehrte Unterbringungen in Heimen bei gleichzeitigem Rückgang der Unterbringungen in Pflegefamilien 2012.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Bielefeld zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften Städte.

Wirkungszusammenhänge bei den Hilfen zur Erziehung 2011



Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung

Handlungsfeld / Kennzahl	Einheit	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag PrGr Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre	Euro	663	758	783	772
Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall in Euro mit § 35a SGB VIII	Euro	18.839	20.875	21.788	22.881
Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII in Prozent	Prozent	57,4	57,7	56,1	54,9
Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent	Prozent	37,5	38,7	41,3	39,6
Falldichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 EW bis zum 21. Lebensjahr) mit § 35a SGB VIII	Anzahl	30,6	32,0	31,5	30,2

Offene Ganztagsschule

Die Offene Ganztagsschule (OGS) umfasst das außerunterrichtliche Angebot in der Primarstufe (Grundschule und Förderschule). Die Teilnahme ist freiwillig. Bei einer Anmeldung besteht in der Regel die Pflicht zur regelmäßigen, schultäglichen Teilnahme jeweils für die Dauer eines Schuljahres.

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe⁹. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich“.¹⁰

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagsschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings sind die Städte überwiegend nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern. Daher beschränkt sich die nachfolgende Betrachtung auf die Erfassung der Zuweisungen und Elternbeiträge, die Personalaufwendungen und die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

Der Ausbau der OGS startete in Bielefeld mit dem Schuljahr 2003/2004 an zwei Grundschulen mit 110 OGS-Schülern. Seither baute die Stadt Bielefeld das OGS-Angebot flächendeckend an allen 47 Grundschulstandorten aus. Auch vier von sieben bis zum Schuljahr 2013/2014 bestehenden Förderschulen wurden zur OGS ausgebaut. Zwei davon wurden mit Ablauf dieses Schuljahres aufgelöst. Bei zwei weiteren Förderschulen handelt es sich um gebundene Ganztagschulen. Ein dezidierter OGS-Ausbauplan liegt nicht vor. Die Stadt Bielefeld schuf aufgrund eines entsprechenden Ratsbeschlusses OGS-Angebote entsprechend der von den Schulen angemeldeten und von der Verwaltung überprüften Bedarfe. Für die vorgenommenen Baumaßnahmen und die Ausstattung der Schulbauten wurden in erheblichem Umfang Mittel des Bundes aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) in Anspruch genommen. Die Eigenanteile finanzierte die Stadt Bielefeld aus der Bildungspauschale des Landes NRW.

Für andere Betreuungsbedarfe in Schulen besteht das Betreuungsangebot „Vormittags- und Übermittagsbetreuung“ (VüM). Hier sind die früheren Angebote „Schule von acht bis eins“ und „Dreizehn Plus“ zusammengefasst.

Alle Betreuungsmaßnahmen stehen unter der Trägerschaft anerkannter Träger der freien Jugendhilfe sowie einiger Fördervereine der jeweiligen Schule.

→ Feststellung

An den Bielefelder Primarschulen besteht ein flächendeckendes OGS-Angebot in Trägerschaft anerkannter Träger der freien Jugendhilfe. Schulische Betreuungsangebote in städtischer Trägerschaft existieren nicht.

⁹ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

¹⁰ Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung der OGS obliegt dem Amt für Schule. Dieses gehört zum Dezernat 2 (Schule/Bürger/Kultur). Die Zusammenarbeit zwischen dem Jugendamt und dem Amt für Schule in Bezug auf die OGS wurde durch Einrichtung des neuen dauerhaften OGS-Qualitätszirkels in 2013 erweitert. Der Qualitätszirkel soll weitere Rahmenvorgaben bzw. Leitlinien zur Qualität und Quantität der OGS erarbeiten.

→ Feststellung

Bislang liegen in Bielefeld keine OGS-Leitlinien vor. Qualitätsstandards sind ansatzweise in den Kooperationsvereinbarungen sowie speziell für die OGS-Ferienbetreuungsangebote beschrieben. Größere OGS-Träger haben eigene Qualitätsstandards entwickelt. Diese wurden in Absprache mit den Schulen umgesetzt. Eine kennzahlengestützte Steuerung ist nicht gegeben. Der von den Schulen angemeldete Bedarf und die zur Verfügung stehenden Finanzmittel steuerten weitgehend den quantitativen Ausbau. Der qualitative Ausbau soll mit dem neu eingerichteten OGS-Qualitätszirkel unter Beachtung der Haushaltssituation der Stadt Bielefeld vorangetrieben werden.

Das Angebot „Flexible Erziehungshilfe an den Offenen Ganzttag“ steuert das Jugendamt. Ab 2008 nahm die Stadt Bielefeld am Werkstattprojekt des LWL-Landesjugendamtes teil. 2011 weitete sie das Angebot als Projekt auf vier Standorte aus. Seit 2014 setzt sie das Projekt an den bisherigen Standorten als Regelangebot fort. Ab dem Schuljahr 2014/2015 führt sie das Angebot an vier weiteren Standorten ein.

→ Feststellung

Das Angebot „Flexible Erziehungshilfe an den Offenen Ganzttag“ besteht an einem kleinen Teil der OGS-Standorte. Die Einzelförderung von Kindern in der OGS durch das Jugendamt ist ausbaufähig. Das positive Klima der OGS könnte von der Jugendhilfe unter präventiven Gesichtspunkten noch stärker genutzt werden.

Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen) auf der Grundlage des ordentlichen Ergebnisses. Aus dem ordentlichen Ergebnis lässt sich in Verbindung mit der Anzahl der Betreuungsplätze der kommunale Anteil ableiten.

Fehlbetrag Offene Ganzttagsschule

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	1.944.783	1.761.188	1.795.646	1.447.672
Fehlbetrag je betreuten Schüler	440	371	347	254

Aufgrund der Geschwisterkindregelung erhält das Amt für Schule vom Jugendamt seit dem Schuljahr 2011/2012 einen Anteil der Landeszuweisung für das beitragsfreie Kindergartenjahr. Dieser Ertrag wurde hier wegen der Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht berücksichtigt.

Dem Fehlbetrag liegt folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Die Stadt Bielefeld leitet die Landesförderung an die OGS-Träger weiter. Die Zuweisung des Landes enthält den Grundfestbetrag von aktuell 700 Euro pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr sowie einen Zusatzbetrag von aktuell 235 Euro pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr. Der Zusatzbetrag wird gezahlt, weil die Stadt Bielefeld auf eine Zuweisung von 0,1 Lehrerstellen pro 25 Schüler verzichtet. Sie entschied sich in Abstimmung mit den Schulen und den OGS-Trägern stattdessen für eine Kapitalisierung.
- Der kommunale Zuschuss besteht aus einem Festbetrag pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr in Höhe von 552 Euro an Grundschulen und 732 Euro an OGS mit nur einer Gruppe oder mit maximal 35 an der OGS teilnehmenden Kindern und in Förderschulen. Zusätzlich zahlt sie 5 Euro pro gebuchten Ferienbetreuungstag.

Durch den Anstieg der OGS-Teilnehmer sinkt die Zahl der OGS mit nur einer Gruppe oder mit maximal 35 Teilnehmern. Die Stadt Bielefeld zahlt deshalb immer seltener den höheren kommunalen Zuschuss von 732 Euro pro Kind und Schuljahr. Dies wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag je betreuten Schüler aus. 2012 ist außerdem ein geringerer Aufwand bei den Sach- und Dienstleistungen zu verzeichnen.

Die Stadt Bielefeld schließt mit den freien Trägern und den Schulen für jede OGS eine Vereinbarung ab. Enthalten sind neben der Finanzierung auch diverse Rechte und Pflichten der Beteiligten. Die Vertragsdauer beträgt ein Schuljahr. Sie verlängert sich jeweils um ein weiteres Schuljahr, wenn sie nicht fristgerecht gekündigt wird.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bielefeld Vereinbarungen abschloss und darin Rechte und Pflichten regelte. Die kurzen Vertragslaufzeiten bewerten wir positiv.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
347	161	2.111	745	394	633	834	18

Der unterdurchschnittliche Fehlbetrag ist mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen zu begründen. Dies liegt insbesondere an einem vergleichsweise niedrigen kommunalen Finanzierungsbeitrag. Die Höhe ergibt sich in Bielefeld durch einen Festbetrag pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr. Hauptkostenfaktor bei den OGS-Trägern sind Personalkosten. Die Positionierung ist somit maßgeblich auf die Personalausstattung zurückzuführen. Ein unmittelbarer Vergleich der Personalausstattung der OGS in den Vergleichskommunen ist allerdings nicht möglich, weil diese sehr unterschiedlich geregelt ist. In Bielefeld bestehen keine konkreten Vorgaben zum Personaleinsatz.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag der Stadt Bielefeld ist weniger als halb so hoch wie der Durchschnitt aller kreisfreien Städte.

Am 01. Juli 2014 übergab die Initiative „OGS funkt S.O.S.“ 3.800 Unterschriften an den Oberbürgermeister. Ziel der Initiative ist eine bessere Finanzierung und Qualität der OGS.

Elternbeitragsquote

Nach § 9 Abs. 3 SchulG NRW richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen nach § 5 Abs. 2 KiBiz. Dort ist geregelt, dass der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen Elternbeiträge erheben können. Sie sollen eine soziale Staffelung der Beiträge vorsehen. Beiträge für Geschwisterkinder können ermäßigt werden. Ziff. 8.2 des o.g. Grundlagenerlasses begrenzt die Höhe der Elternbeiträge auf bis zu 150 Euro monatlich pro Kind.

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die OGS-Betreuung ist in einer Elternbeitragssatzung zusammen mit der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege geregelt. Es gelten einheitliche Regelungen zur Ermittlung des anzurechnenden Einkommens und zu den Einkommensstufen, jedoch unterschiedliche Beitragshöhen. Die Geschwisterkind-Regelung gilt systemübergreifend für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und OGS. Auf die Ausführungen zum Satzungsinhalt wird auf das Thema „Elternbeiträge“ im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ verwiesen. Für die OGS gelten darüber hinaus folgende wesentliche Festlegungen:

- Für die OGS-Betreuung gilt die gleiche Einkommensstaffelung wie bei der Betreuung eines Kindes in einer Kindertageseinrichtung. Die Staffelung der Elternbeitragssätze ist nicht an eine Betreuungszeit in Kindertageseinrichtungen gekoppelt. Es ist eine eigene Staffelung festgelegt. Diese enthält eine vergleichsweise höhere prozentuale Belastung in den unteren und mittleren Einkommensstufen.
- Der Höchstbetrag ist bereits ab einem Einkommen von über 61.355 Euro zu zahlen.
- Der Höchstbetrag ist festgelegt auf die rechtlich zulässige Höhe von 150 Euro.

→ Feststellung

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Bielefeld den rechtlich zulässigen Höchstbetrag von 150 Euro monatlich ausschöpft und diesen Betrag bereits ab einem Einkommen von 61.355 Euro erhebt.

Die Erhebung der Elternbeiträge für die „Vormittags- und Übermittagsbetreuung“ (VüM) überlässt die Stadt Bielefeld den Trägern dieser Angebote. Diese erheben die Beiträge als privatrechtliche Entgelte. Diese Aufgabenwahrnehmung durch die Träger ist historisch zu erklären und nicht vertraglich geregelt.

Seit der Änderung von § 9 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW durch das 2. Schulrechtsänderungsgesetz vom 27. Juni 2006 richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen für außerunterrichtliche Betreuungsangebote nach dem GTK (ab dem 01. August 2008 nach dem KiBiz). Elternbeiträge nach dem KiBiz sind öffentlich-rechtliche Abgaben (eigener Art), die allein aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen (§ 2 Abs. 1 KAG). Diese Rechtsauffassung hat das OVG NRW¹¹ bestätigt. Die Träger sind nicht zum Erlass öffentlich-rechtlicher Beitragssatzungen berechtigt. Sie können somit nicht über den Beitrag und seine Höhe disponieren. Dies ist dem Satzungsgeber vorbehalten.

¹¹ Beschluss des OVG NRW vom 11. Januar 2012, Az.: 12 A 2436/11

→ **Feststellung**

Elternbeiträge für die „VüM“ werden seit Änderung des Schulgesetzes in 2006 ohne rechtliche Ermächtigungsgrundlage als privatrechtliche Entgelte von den Trägern erhoben und eingezogen.

Der Grundlagenerlass sieht vor, dass die Erhebung und Einziehung von Elternbeiträgen auf Dritte übertragen werden kann. Wegen des Satzungserfordernisses kann damit allein die Übertragung der Rechte zur „Beitragseinziehung“ gemeint sein. Eine Festsetzung durch den freien Träger auf der Grundlage einer städtischen Elternbeitragssatzung scheidet aus, weil der öffentlich-rechtliche Beitrag durch Bescheid festzusetzen ist. Der Bescheid ist ein Verwaltungsakt. Nach § 37 Abs. 3 VwVfG NRW muss ein schriftlicher Verwaltungsakt die ausstellende Behörde erkennen lassen. Da die freien Träger keine Behörden sind, können sie auch keine Beiträge durch Bescheid festsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte auch für die Teilnahme am Betreuungsangebot „VüM“ eine Elternbeitragssatzung erlassen oder diesen Teil in die bestehende Satzung integrieren. Sie sollte die Elternbeiträge selbst durch Bescheid festsetzen und erheben.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

2009	2010	2011	2012
10,2	22,5	20,8	22,3

Die Elternbeiträge für die Teilnahme an der OGS werden erst seit 01. August 2009 von der Stadt Bielefeld auf der Grundlage einer Elternbeitragssatzung erhoben. Zuvor haben die OGS-Träger Entgelte auf der Grundlage einer privatrechtlichen Entgeltordnung und der Festsetzung der Stadt Bielefeld eingezogen.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,8	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Die Elternbeitragsstaffelung wirkt sich im Vergleich positiv auf die Elternbeitragsquote aus. Die systemübergreifende Geschwisterkind-Befreiung wirkt sich negativ aus. Die Elternbeitragsquote der Stadt Bielefeld ist zudem maßgeblich von der Höhe der vergleichsweise geringen Aufwendungen geprägt. Sie sagt daher nur wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die GPA NRW hat daher die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den teilnehmenden Schülern gesetzt und interkommunal verglichen.

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler pro Jahr in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
346	205	566	381	325	361	413	19

Im Gegensatz zur Elternbeitragsquote stellt sich der Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler unterdurchschnittlich dar. Dies ist maßgeblich auf die systemübergreifende Geschwisterkind-Befreiung zurückzuführen.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gem. § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden. Von dieser Möglichkeit hat die Stadt Bielefeld Gebrauch gemacht. Das OGS-Angebot wurde seit 2003 flächendeckend ausgebaut. Parallel dazu wurden die Hortplätze in Kindertageseinrichtungen abgebaut.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	11.843	11.714	11.506	11.367	11.372
in Förderschulen	637	592	591	572	511
im Primarschulbereich gesamt	12.480	12.306	12.097	11.939	11.883
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	3.856	4.336	4.673	5.107	5.596
in Förderschulen	84	84	75	75	99
im Primarschulbereich gesamt	3.940	4.420	4.748	5.182	5.695
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	32,6	37,0	40,6	44,9	49,2
in der Förderschule	13,2	14,2	12,7	13,1	19,4
im Primarschulbereich gesamt	31,6	35,9	39,2	43,4	47,9

Die kontinuierliche Steigerung der OGS-Teilnehmerquoten im Primarschulbereich gesamt ist überwiegend auf rasant steigende Teilnehmerzahlen zurückzuführen. Zurückgehende Schülerzahlen erhöhen die Quoten zusätzlich.

Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bei den Kindern von 6 bis unter 10 Jahren lässt einen weiteren Schülerrückgang erwarten (zur Prognose siehe auch die Ausführungen zu den Grundschulen im Teilbericht „Schulen und Sport“, Kapitel „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“). Bei gleichbleibender Zahl der in der OGS betreuten Schüler wird die Teilnehmerquote daher auch weiterhin steigen.

Es ist jedoch anzunehmen, dass der Bedarf an OGS-Plätzen weiterhin steigt. Wie im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ zum Thema „Betreuungszeiten“ ausgeführt, steigt in Kindertageseinrichtungen der Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden pro Woche kontinuierlich. Unter anderem diese Entwicklung wird in der Folge mutmaßlich zu einer steigenden Nachfrage nach einer Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Eltern haben sich auf die Abwesenheit ihrer Kinder am Nachmittag eingerichtet. Insofern wirken sich die Bemühungen der Stadt Bielefeld, die Ganztagsbetreuung in Kindertageseinrichtungen im Zusammenwirken mit den freien Trägern auf ein bedarfsgerechtes Maß zu reduzieren, mutmaßlich auch auf die Nachfrage nach den Betreuungsangeboten OGS und VüM aus.

Nach Auskunft der Stadt Bielefeld existieren an einigen Schulen zum jeweiligen schuljahresbeginn Wartelisten für die OGS. Im Schuljahresverlauf ergeben sich für die Teilnahme an der OGS vielfach „Nachrückmöglichkeiten“. Ein nennenswerter Teil des Bedarfs wird über das Betreuungsangebot „VüM“ mit aktuell ca. 1.000 Teilnehmern gedeckt. Mit OGS und „VüM“ haben im Schuljahr 2012/2013 über 56 Prozent der Schulkinder in der Primarstufe ein Betreuungsangebot in Anspruch genommen.

Zusätzliche Herausforderungen bei der Bereitstellung eines bedarfsgerechten OGS-Angebotes ergeben sich, wenn die Stadt Bielefeld Schulstandorte schließt und dadurch OGS-Plätze wegfallen. Dies empfiehlt die GPA NRW wegen bestehender Flächenüberhänge im Grundschulbereich (siehe Teilbericht „Schulen und Sport“, Kapitel „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“).

Die Aufgabe von Schulstandorten führt grundsätzlich zu Rückzahlungsverpflichtungen für erhaltene Zuwendungen nach dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB). Es besteht eine Zweckbindungsfrist. Diese beträgt 20 Jahre für Räume und Flächen und 10 Jahre für Ausstattungsgegenstände. Die Zweckbindung kann gewahrt werden, wenn die geförderten Räume und Flächen oder die geförderte Ausstattung für weitere schulische oder andere Betreuungszwecke zur Verfügung steht.

→ **Feststellung**

Durch den flächendeckenden Ausbau der OGS besteht für die Stadt Bielefeld das Risiko, dass ausgebaute OGS-Standorte geschlossen werden müssen. IZBB-Mittel müssten dann möglicherweise zurückgezahlt werden.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
44,9	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
13,1	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
43,4	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz (§ 8a SGB VIII). Sie prüft ihre Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die notwendigen Handlungsschritte bei Kindeswohlgefährdung sollten in einer verbindlichen Verwaltungsvorschrift festgelegt sein. Im Innenverhältnis ist eine Dienstvereinbarung besonders verbindlich. Diese konkretisiert die Pflichten des Arbeitnehmers und schafft die notwendige Handlungssicherheit. Sie hilft Fehlleistungen zu vermeiden. Sie dient auch dem Schutz der Handelnden, indem sie die Vorgehensweise definiert, Aufgaben abgrenzt und Verantwortlichkeiten zuweist.

Die Verfahrensstandards regelt die Handlungsanweisung „Sicherung des Kindeswohls – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung gem. § 8a SGB VIII“. Diese ist Teil des Handbuches der Sozialarbeit. Sie wird ergänzt um die Handlungsanweisungen zur Rufbereitschaft und zum Bundeskinderschutzgesetz (BKISchG). Die Handlungsanweisung hat den Charakter einer Dienstanweisung. Sie beschreibt Handlungsstandards, gibt Verfahrensschritte vor und regelt die Dokumentation. Ein eigenes Kontrollsystem im Sinne einer systematischen Evaluation ist nicht etabliert.

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards. Die Bielefelder Verfahrensstandards wurden mit den Verfahrensanforderungen abgeglichen und bewertet.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoerschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	nicht erfüllt
Die beim Hausbesuch gewonnenen Erkenntnisse werden nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko dokumentiert.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	nicht erfüllt

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

Die GPA NRW begründet die Bewertungen zusammengefasst wie folgt:

Die Handlungsanweisung „Sicherung des Kindeswohls – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung gem. § 8a SGB VIII“ gibt einzuhaltende Standardprozesse vor und regelt wer verantwortlich ist. Gefährdungseinschätzung und Risikobewertung erfolgen nach objektiven Merkmalen und differenziert nach Alter. Eine schematische Einstufung in eine Gefährdungsstufe ist bewusst nicht vorgesehen. Maßgeblich ist die individuelle sozialpädagogische Einschätzung der aufnehmenden Fachkraft mit mindestens einer weiteren Fachkraft. Die Entscheidung über den Gefährdungsgrad und die weiteren Maßnahmen werden zur Absicherung in einer Fallkonferenz beraten. Für weitere Maßnahmen (z. B. Hilfeplanverfahren) sind Standards im Handbuch der Sozialarbeit festgelegt.

Die Handlungsanweisung bestimmt Dokumentationsstandards für die Ersteinschätzung und die nachfolgende Einschätzung zum Gefährdungsgrad. Die Anwendung der Dokumente „Mittlungsbogen hinsichtlich des Verdachts auf eine Kindeswohlgefährdung“ und „Prüf- und Ergebnisbogen bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung“ ist verbindlich vorgeschrieben. Letzteres enthält kein zweites Unterschriftsfeld für die hinzugezogene zweite Fachkraft. Ein Vordruck für ein Schutzkonzept lag zum Zeitpunkt der Prüfung der Verfahrensstandards nicht vor. Der Prüf- und Ergebnisbogen enthält lediglich ein Feld, in dem verbindliche Absprachen eingetragen werden können.

Bereits bei einer erheblich belasteten Lebenssituation ohne akute Gefährdung verpflichtet die Handlungsanweisung zu einem Hausbesuch. Liegt nach der Ersteinschätzung ein allgemeines Problem ohne erhöhten Interventionsbedarf vor, ist ein Hausbesuch oder ein Gespräch unter Inaugenscheinnahme der Kinder vorgesehen. Die GPA NRW hält bereits bei einem geringen bis mittleren Gefährdungsrisiko einen Hausbesuch mit Inaugenscheinnahme sowie eine Einbeziehung des Kindes oder des Jugendlichen für notwendig. Nur so kann eine umfassende Risikoinschätzung erfolgen. Dies gilt natürlich nur, soweit der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen dadurch nicht in Frage gestellt wird. Die Stadt Bielefeld erfüllt diesen fachpolitischen GPA-Standard.

Die Handlungsanweisung regelt, dass der Hausbesuch durch zwei Fachkräfte wahrgenommen werden sollte. Eine Regelung, nach der beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein sollte, besteht nicht. In der praktischen Umsetzung des Kinderschutzes legt das Jugendamt nach eigenen Angaben großen Wert darauf, dass der Hausbesuch von zwei Fachkräften durchgeführt wird. Eine der Fachkräfte sollte über umfangreiche Erfahrung im Bereich des Kinderschutzes verfügen. Nur in wenigen Ausnahmefällen findet der Hausbesuch nicht zu zweit statt. Beispiel: Die Fachkraft findet ohne vorherige Hinweise eine Gefährdungssituation vor. Ausnahmeregelungen sind in der Handlungsanweisung nicht beschrieben.

Die Stadt Bielefeld nahm nach Ablauf eines Einführungszeitraumes eine Evaluation der Handlungsanweisung und der Dokumentationsstandards vor. Zuletzt litt die systematische Auswertung und Weiterentwicklung unter häufigen Personalwechseln an maßgeblichen Stellen.

Die Stadt Bielefeld hat Vereinbarungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kinderschutzes nach § 8a SGB VIII sowohl mit Trägern der freien Jugendhilfe als auch mit Dritten, wie z. B. Grund- und Förderschulen, Geburtskliniken, ARGE und Polizei abgeschlossen. Sie richtete eine Fachstelle Kinderschutz ein und wirkt an verschiedenen Arbeitskreisen mit. Zu nennen sind Kids & Co (Beteiligte sind Drogenhilfe, Kinderklinik, sozialpädiatrisches Zentrum und ambulante Träger) und der Arbeitskreis „Kinder psychisch kranker Eltern“. Weitere Aufgaben der Fachstelle sind u.a. Beratung nach § 8b SGB VIII, Fortbildungen für Kindertageseinrichtungen, Ausrichtung von Fachtagen für Schulen und Netzwerkarbeit „Frühe Hilfen“.

Ein wichtiger Standard ist die Rufbereitschaft des Jugendamtes. Diese ist aufgeteilt in eine Vordergrund- und Hintergrunderbereitschaft. Die Stadt Bielefeld stellt dadurch sicher, dass im Bedarfsfall zwei pädagogische Fachkräfte zur Verfügung stehen.

→ **Feststellung**

Die formulierten Mindestanforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Stadt Bielefeld fast vollständig umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bielefeld die Verfahrensstandards wie folgt anzupassen:

- Auf dem Mitteilungsbogen sollte die Angabe des Datums der kollegialen Ersteinschätzung zwingend vorgesehen werden.
- Der Prüf- und Ergebnisbogen sollte um ein zweites Unterschriftsfeld für die hinzugezogene zweite Fachkraft erweitert werden.
- Verbindliche Regelungen zu den Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten sollten aufgenommen werden. Diese sollten grundsätzlich schriftlich festgehalten und von allen Beteiligten unterzeichnet sein. Ein verbindlicher Vordruck ist zur Verfügung zu stellen.
- Die Regelung, dass Hausbesuche zu zweit wahrgenommen werden, sollte verbindlicher formuliert werden. Ausnahmen sollten konkret beschrieben werden.
- Es sollte geregelt werden, dass beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein muss.
- Die Kinderschutzfälle sollten wieder regelmäßig evaluiert werden.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW prüfte, ob die Fachkräfte die Verfahrensstandards und die Anforderungen an den Schutzauftrag in der praktischen Fallbearbeitung einhielten. Hierzu sichteten wir acht Fallakten. Folgende Anforderungen wurden bewertet:

- Im Aktenvorblatt sind wesentliche Informationen und Ereignisse dokumentiert.

- Meldung und Ersteinschätzung sind vollständig dokumentiert und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Die Vorgehensweise folgt den vorgegebenen Prozessschritten und Dokumentationsstandards.
- Der Hausbesuch und die Inaugenscheinnahme des Kindes sind von zwei Fachkräften erfolgt und dokumentiert.
- Der Risikoeinschätzungsbogen ist vollständig ausgefüllt, ausgewertet und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr sind von allen Beteiligten erörtert und schriftlich bestätigt.

Zusammenfassende Ergebnisse:

- Aus den Fallakten ist nicht durchgehend erkennbar, wann die kollegiale Ersteinschätzung erfolgte. Die Handlungsanweisung fordert eine unverzügliche kollegiale Ersteinschätzung nach Eingang der Mitteilung. Eine Angabe von Datum und Uhrzeit der kollegialen Ersteinschätzung sieht der Mitteilungsbogen nicht standardmäßig vor. Häufig fehlen daher die Angaben.
- In einem Fall wurde der Hausbesuch einen Tag später durchgeführt, als in der Handlungsanweisung vorgesehen. Nach der Ersteinschätzung konnte eine akute Gefährdung nicht ausgeschlossen werden. Die Handlungsanweisung sieht in diesen Fällen einen unverzüglichen Hausbesuch noch am selben Tag vor. Er fand erst am nächsten Tag statt. Eine Begründung ist nicht dokumentiert.
- In zwei Fällen ist nicht ersichtlich, ob der Hausbesuch von zwei Fachkräften vorgenommen wurde. Eine Angabe des Namens oder eine Unterschrift der begleitenden Fachkraft fordert der Prüf- und Ergebnisbogen nicht.
- Soweit Vereinbarungen mit Erziehungsberechtigten getroffen wurden, wurden diese nicht schriftlich festgehalten und von allen Beteiligten unterzeichnet. Eine entsprechende Forderung enthält die Handlungsanweisung nicht.

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards wurden bei der Bearbeitung von Gefährdungsmeldungen in allen wesentlichen Punkten mit einer Ausnahme eingehalten. Zu bemängeln sind einige formelle Fehler in der Dokumentation. Diese können durch Umsetzung der obigen Empfehlungen abgestellt werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt Bielefeld
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	4
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	7
Hilfe zur Pflege	9
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	14
Wohngeld	15
Rentenversicherung	17
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	19
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	20
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	21
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	21
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	22
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	23
Organisation und Steuerung des BuT	23
Kennzahlen zum BuT	24
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	24
Frühförderung	27
Integrationshilfen	29
Behindertenfahrdienst	30
Hilfe zur Pflege	32
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	32
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	32
Anlagen	34
Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII	34
Gewichtung stationäre Hilfe zur Pflege	34

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Soziales untersucht die GPA NRW den Fehlbetrag des gesamten Produktbereiches 05 -Soziale Leistungen- und ausgewählte Leistungen der Sozialhilfe. Schwerpunkte der Prüfung sind die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen nach dem SGB XII¹ und Stellenvergleiche für typische Aufgaben des Produktbereiches. Dabei richtet die GPA NRW den Blick auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ihr Ziel ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse.

Die Analyse der leistungsbezogenen Personalkennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen. Dafür dient die vergleichende Betrachtung als Indikator. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine analytische Stellenbemessung.

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

Die Aufgaben der kreisfreien Kommunen in den betrachteten Aufgabenfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Leistungsbezieher bzw. Fallzahlen unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Basis sind die Vollzeit-Stellen 2011 nach der tatsächlichen Besetzungssituation. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Leitung erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Leitungstätigkeiten verfälscht.

Aufgabenfeld	Aufgaben
Asylbewerberleistungsgesetz	Leistungsgewährung
3. und 4. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
7. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen
	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen
	Unterhaltsheranziehung
Wohn- und Teilhabegesetz	Heimaufsicht
Wohngeld	Leistungsgewährung

¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch -Sozialhilfe in der zur Zeit geltenden Fassung

Aufgabenfeld	Aufgaben
Rentenversicherungsangelegenheiten	Antragsaufnahme und Beratung
Ausbildungsförderung	Leistungsgewährung
Eingliederungshilfe	Leistungsgewährung

Die Daten für die Betreuungsstelle und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf) sind zwar erhoben worden, eine Darstellung erfolgt im Bericht nicht. Die Daten zur Betreuungsstelle wurden der Stadt Bielefeld zur Verfügung gestellt. Von den örtlichen Fürsorgestellen werden nur Teile der Begleitenden Hilfen im Arbeitsleben und des Kündigungsschutzes durchgeführt. Der Hauptteil wird von den Integrationsämtern der Landschaftsverbände durchgeführt. Der Stellenvergleich für die Eingliederungshilfe wird im Kapitel Eingliederungshilfe für behinderte Menschen dargestellt.

Nicht allein die gesetzliche Aufgabe bestimmt den Personaleinsatz, er kann auch durch örtliche Besonderheiten, kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und individuelle Standards geprägt sein. Bei den betrachteten Aufgaben handelt es sich teilweise um kostenintensive Leistungen, sodass der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zukommt.

Der Analyseanstieg erfolgt über die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner der entsprechenden Aufgabe. Dabei berücksichtigt die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner auch die Leitungsstellen. Bei den meisten Aufgaben werden anschließend Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung gebildet. Es sind die durchschnittlichen Jahresfallzahlen der Stadt Bielefeld bzw. Jahresstatistiken von IT. NRW als Grundlage verwendet worden. Liegen die Werte unter den Benchmarks, können sich Stellenpotenziale ergeben. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen legt die GPA NRW KGSt-Durchschnittswerte zugrunde. Weitere Kennzahlen wie z.B. die Leistungsdichten ergänzen die Prüfung. Bei einigen Aufgaben werden die Fallzahlen gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Stellenbetrachtung der einzelnen Aufgabenfelder bezieht sich hauptsächlich auf das Amt für Soziale Leistungen – Sozialamt -. Die Rentenangelegenheiten werden im Bürgeramt bearbeitet. Zur Zeit der Prüfung war das Sozialamt in fünf Abteilungen gegliedert:

- 500.1 Verwaltungsabteilung,
- 500.2 Abteilung Wirtschaftliche Hilfen Soziales,
- 500.3 Abteilung Senioren und Menschen mit Behinderungen,
- 500.4 Abteilung Wohnungshilfen und soziale Leistungen,
- 500.5 Abteilung Sozialarbeiterische und Wohnungsnothilfen.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die Asylbewerberzahlen in NRW steigen proportional zu denjenigen des Bundes, da NRW nach

einem sogenannten Königsteiner Schlüssel mehr Asylbewerber als andere Bundesländer aufnehmen muss. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die sinkenden Antragsverfahren haben zwischenzeitlich häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangwohnheime geführt. Die Flüchtlingsströme sind sprunghaft angestiegen, deshalb müssen die Kommunen teilweise kurzfristig eine Vielzahl von Personen unterbringen. Viele Kommunen sind dabei an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen. Art und Umfang der materiellen Hilfen sind weitgehend durch gesetzliche Vorgaben definiert. Auch die Stadt Bielefeld hat 2009 eine Vollzeit-Stelle im Aufgabengebiet Asyl abgebaut.

Bielefeld hat 2011 rd. 3,1 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhen sich 2012 auf rd. 3,9 Millionen Euro und 2013 auf rd. 5,7 Millionen Euro. Ursächlich sind die hohen Fallzahlenzuwächse und die Änderung der Regelsätze. Stark gestiegen sind auch die Krankenhilfearaufwendungen, die seit 2010 um rd. 670.000 Euro auf 1,6 Millionen Euro gestiegen sind. Die unvorhersehbaren finanziellen Belastungen, werden nicht refinanziert. Die Bearbeitung der Krankenhilfeleistungen wirkt sich auch auf die Leistungssachbearbeitung aus, da die Krankenhilfefälle zum Teil sehr arbeits- und zeitintensiv sind.

Transferaufwendungen nach dem AsylbIG je Leistungsbezieher in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.587	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	5.836	4.862	9.152	6.578	6.125	6.387	6.867	19

Die Entwicklung im Leistungsbereich Asyl macht die folgende Tabelle deutlich:

Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	642	532	479	549	672	844
Fälle	286	286	305	344	412	690
Leistungsdichte	1,98	1,65	1,48	1,70	2,07	2,56

Der oben genannte Trend setzt sich auch 2014 fort. Die Stadt Bielefeld erwartet weiterhin steigende Fallzahlen. Die Leistungsdichte liegt in den Vergleichsjahren unterhalb des Mittelwertes in NRW.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bielefeld im Vergleichsjahr 2011 mit 3,20 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,41 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. In 2012 veränderten sich die Anteile geringfügig. Für die Sachbearbeitung setzte Bielefeld 3,29 und für Leitungsaufgaben 0,33 Stellen ein. Die Höhe der Leitungsanteile ist im interkommunalen Vergleich unauffällig.

Die Stadt Bielefeld setzte 2011 je 100.000 Einwohner 1,12 Vollzeit-Stellen für die Aufgabe AsylbLG ein und liegt damit unter dem Durchschnitt der Kommunen, der bei 1,48 Vollzeit-Stellen liegt.

Leistungsbezieher/Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Leistungsbezieher	172	74	354	189	157	178	222	20
Fälle	108	42	190	105	88	105	120	21

GPA NRW Benchmark liegt bei 120 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung

Dies bedeutet bei dieser Kennzahl, dass 25 Prozent der Vergleichskommunen ein besseres Ergebnis als Bielefeld erzielt haben. Die GPA NRW hat den Benchmark auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ **Feststellung**

Bezogen auf das Jahr 2011 ist bei der Aufgabe Asyl ein geringes Stellenpotenzial vorhanden. Dieses wird mit der Fallzahlensteigerung in 2012 und 2013 vollständig aufgezehrt. Es wird kein Stellenpotenzial ausgewiesen.

Mitte 2012 wurde im Team Asyl eine organisatorische Veränderung vorgenommen. Es erfolgt eine Zusammenarbeit mit dem SGB XII Team. Die Teams vertreten sich nunmehr gegenseitig. Erfahrungen mit diesen Veränderungen werden noch gesammelt.

In Bielefeld ist der Anteil der Leistungsbezieher des Asylbewerberleistungsgesetzes im Verhältnis zu den Fällen niedriger als in den Vergleichskommunen. Während in Bielefeld in 2011 durchschnittlich 1,6 Personen zu einer Bedarfsgemeinschaft gehörten, waren es in den Vergleichskommunen durchschnittlich 1,8 Personen.

Einfluss auf die Leistungskennzahl kann auch das Stellenniveau haben. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung erfolgt in Bielefeld von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes. Damit liegt die Stadt Bielefeld über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen, die diese Aufgaben zu 81 Prozent mit Mitarbeitern des gehobenen und zu 19 Prozent mit Mitarbeitern des mittleren Dienstes erledigen.

Auch 2014 sind weitere Fallsteigerungen zu erwarten. Orientierungsgröße für den Personaleinsatz könnte der Benchmark der GPA NRW sein. Zusätzliche Konzepte zur Unterbringung von Asylbewerbern und die Anpassung und Integration im Wohnumfeld können die Leistungssachbearbeitung entlasten. Das Amt für Integration ist für sozialarbeiterischen Tätigkeiten im Asyl zuständig.

→ **Empfehlung**

Eine Zusammenführung von sozialarbeiterischen, fachspezifischen und fallführenden Tätigkeiten im Sozialamt würde zu einer qualitativen Verbesserung führen.

Zum 1. Oktober 2014 wird das Amt für Integration aufgelöst. Damit wird die Empfehlung der GPA NRW umgesetzt.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen, die Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Seit 2005 hat sich der Leistungsbereich reduziert, da für erwerbsfähige Personen im Alter zwischen 15 und der Regelaltersgrenze sowie die in der Bedarfsgemeinschaft mit ihnen lebenden Angehörigen SGB II Leistungen erhalten.

Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen. Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise². Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent, für das Jahr 2013 75 Prozent und in 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Dieses bedeutet, dass die Stadt Bielefeld weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

In Bielefeld sind die Transferaufwendungen für die Leistungen des 3. und 4. Kapitels des SGB XII von rund 22,6 Millionen Euro 2009 auf 28,7 Millionen Euro 2012 gestiegen. Davon entfallen ca. 17 Prozent auf das 3. Kapitel SGB XII.

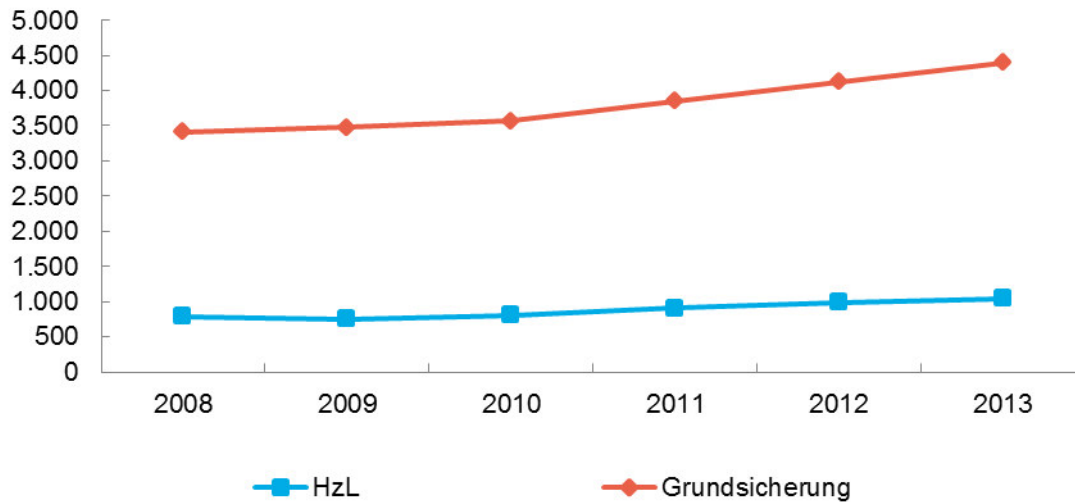
Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro 2012

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.115	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Je 1.000 Einwohner beziehen in Bielefeld 14 Berechtigte Leistungen des 4. Kapitels. Der Durchschnitt liegt bei 13 Leistungsberechtigten. Von 2008 bis 2013 sind 983 Fälle von Grundsicherungsleistungen hinzugekommen. Diese Entwicklung macht die folgende Grafik deutlich:

² Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

Fälle im 3. (HzL) und 4. Kapitel (Grundsicherung) SGB XII



Dieser Trend setzt sich auch im Jahr 2014 fort. Die Bearbeitung des 3. und 4. Kapitels SGB XII erfolgte in 2011 mit insgesamt 17,30 Vollzeit-Stellen. Davon entfallen 1,40 Stellen auf Leitungsaufgaben und 15,90 Stellen auf die Sachbearbeitung. Aufgrund der Fallzahlensteigerung im 4. Kapitel ist das Personal in 2012 auf 17,50 Sachbearbeitung und 1,47 Vollzeit-Stellen Leitung aufgestockt worden. 2013 stockte Bielefeld die Sachbearbeiter-Stellen erneut auf 19,17 Stellen auf. Gleichzeitig erfolgte eine Organisationsuntersuchung. Es wurden Stellen des mittleren Dienstes in Stellen des gehobenen Dienstes umgewandelt. Neben den geschilderten Personalveränderungen wurden auch die technischen Informationssysteme optimiert. Von einem Team werden ausschließlich Grundsicherungsfälle bearbeitet. Die Krankenhilfefälle sind in der Leistungskennzahl berücksichtigt.

Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung der Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je 100.000 Einwohner 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,35	3,40	11,31	6,86	5,45	6,86	7,47	21,00

Die Bearbeitungsintensitäten im 3. und 4. Kapitel SGB XII sind unterschiedlich. Die Bearbeitung von einem Fall des 3. Kapitels ist vom Aufwand um 40 Prozent höher, als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung waren unterschiedliche externe sowie interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Deshalb hat die GPA NRW einen gewichteten Benchmark von 180 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Es ergeben sich 3.599 gewichtete Fälle. Bezogen auf den Benchmark ergibt sich kein Stellenpotenzial. Im Jahr 2012 ist die gewichtete Fallzahl auf 3.876 und 2013 auf 4.124 gestiegen³.

³ Die Berechnung der gewichteten Fälle ist der Anlage zu entnehmen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 3. und 4. Kapitel SGB XII 2011 (gewichtet)

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
246	117	246	175	148	167	204	18

Gewichteter Benchmark der GPA NRW liegt bei 180 Fällen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld überschreitet nicht nur den Benchmark bei den Hilfen im 3. und 4. Kapitel, sondern erreicht den Maximalwert. Es ergibt sich kein Stellenpotenzial.

Die Städte, die den Benchmark erreichen, weisen unterschiedliche Organisationsformen in Form von Einheitssachbearbeitung, Mischarbeitsplätzen, zentrale oder dezentrale Bearbeitung auf.

Ferner wirkt sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII aus. Der Anteil ist in Bielefeld mit 23,2 Prozent deutlich höher als in den Vergleichsstädten. Der Mittelwert liegt bei 14,7 Prozent. Die Leistungen des 3. Kapitel SGB XII sind zu 100 Prozent kommunal finanziert. Daher ist es strategisch bedeutsam, eine möglichst genaue Zuordnung der Fälle auf die verschiedenen Rechtsgebiete vorzunehmen, um die Fallzahlen im 3. Kapitel SGB XII möglichst gering zu halten. Die Zu- und Abgänge bezogen auf die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung liegen am interkommunalen Mittelwert.

Neben der Stellenausstattung hat die GPA NRW auch das Stellenniveau erfasst. Dieses kann Auswirkungen auf die Leistungskennzahl haben:

Stellenniveau für die Aufgabe des 3. und 4. Kapitels SGB XII in Prozent 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Bielefeld	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	3,67	23,1	0,0	69,3	21,3
gehobener Dienst	12,23	76,9	30,7	100	78,7

In Bielefeld ist das Stellenniveau bei der Aufgabe 3. und 4. Kapitel sowohl im gehobenen wie auch im mittleren Dienst fast wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Es gibt allerdings auch Kommunen, die ausschließlich Personal im gehobenen Dienst einsetzen. Dieses kann an den unterschiedlichen Stellenzuschnitten liegen.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz, wie auch die demografische Entwicklung, hat die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW⁴ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher so-

⁴ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

wie auf deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Generell ist die Steuerungsmöglichkeit von kommunaler Seite in der Hilfe zur Pflege in einem größeren Maße gegeben als in den Leistungsbereichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII. In der Stadt Bielefeld ist die Sozialplanung nicht dem Sozialamt, sondern dem Amt für integrierte Sozialplanung und Prävention im gleichen Dezernat zugeordnet. Dort werden alle Planungen des Dezernates vorgenommen.

→ **Feststellung**

Da die Sozialplanung starke Schnittstellen zur Hilfe zur Pflege aufweist, sollte die Planung an einer Stelle im Sozialamt zusammengefasst werden.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

In allen Vergleichskommunen sind die ambulanten Anteile an den Gesamthilfen zur Pflege angestiegen. Dieses gilt auch für Bielefeld.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte* ambulante Hilfe zur Pflege

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	730	811	888	869	895
Leistungsdichte	2,26	2,51	2,75	2,69	2,76

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bielefeld mit 5,24 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,40 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Die Höhe der Leitungsanteile ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. 2012 wurden die Stellenanteile geringfügig auf 0,43 Leitung und 5,30 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung aufgestockt. In Bielefeld gibt es eine Einheitssachbearbeitung. Es werden alle ambulanten Hilfen in einem Team bearbeitet.

Vollzeit-Stellen für die ambulante Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,74	0,42	2,34	1,36	1,11	1,26	1,69	20,00

In 2011 sind 1.071 Leistungsbezieher betreut worden. Davon 202 Leistungsbezieher in Zuständigkeit des überörtlichen Trägers. Im Jahr 2012 wurden 1.109 Leistungsbezieher betreut, davon waren 214 in Zuständigkeit des LWL. 2013 stieg die Zahl der Leistungsbezieher erneut auf 1.127 (228 in Zuständigkeit LWL) an.

Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
204	116	250	171	132	160	202	17

Der Benchmark der GPA NRW beträgt 200 Leistungsbezieher pro Vollzeit-Stelle.

→ **Feststellung**

Der Benchmark wird von der Stadt Bielefeld in den Jahren 2011 und 2012 erreicht. Ein Stellenpotenzial errechnet sich nicht.

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben sind begünstigende Faktoren für die Leistungssachbearbeitung. Die Stadt Bielefeld verfolgt seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Der Anteil ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen liegt mit rd. 49 Prozent weit über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen⁵. Das führt zu längeren Laufzeiten in der gesamten Hilfestellung, da bereits früh Hilfe gewährt wird. Die Pflegeberatung ist in Bielefeld ein fester Bestandteil der kommunalen Altenhilfe. Sie arbeitet mit den pflegerischen Diensten und Einrichtungen sowie Ehrenamtlichen im Rahmen eines Netzwerkes zusammen. Sie hat den klaren Auftrag nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ zu beraten, also die teuren stationären Fälle zu vermeiden. Zusätzlich unterstützt der Fachdienst Pflege mit einem interdisziplinären Team die Mitarbeiter in der Hilfestellung.

→ **Feststellung**

Der Einsatz von Pflegefachkräften ist ein wichtiger Bestandteil, um Bedarfe in der Hilfe zur Pflege zu überprüfen und einen längeren Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu fördern. Der Einsatz entlastet sowohl die Sachbearbeitung als auch den kommunalen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Der Einsatz von Pflegefachkräften für die ambulante und stationäre Pflege muss regelmäßig überprüft werden (Kosten-Nutzenanalyse).

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt in Bielefeld zu 100 Prozent im gehobenen Dienst. Dieses ist bei den Vergleichskommunen zu 90 Prozent der Fall.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Die Aufgabe stationäre Pflege wird mit 10,37 Vollzeit-Stellen wahrgenommen. Davon entfallen 1,05 Stellen für Leitungstätigkeiten. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. 2012 sind die Stellenanteile geringfügig um eine halbe Stelle reduziert worden. 2013 sind 8,31 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt.

Vollzeit-Stellen für die stationäre Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,21	2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21,00

Zusätzlich zu den Fällen der Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit werden auch Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes und das Pflegegeld für Selbstzahler in einem

⁵ s. dazu auch Wirkungszusammenhänge in der Hilfe zur Pflege

Team bearbeitet. Deshalb werden auch diese Leistungsbezieher bei der Stellenbemessung berücksichtigt. Der Bearbeitung eines stationären Hilfefalles stehen 2,5 Fälle von Pflegegeldselbstzahlern gegenüber. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. Der GPA NRW Benchmark wurde auf 190 gewichtete Leistungsbezieher festgelegt.

Bei 999 stationären Pflegefällen und 394 Pflegegeld-Selbstzahlern ergeben sich 1.157 gewichtete Leistungsbezieher⁶. Im Jahr 2012 sind es 1.195 und 2013 1.200 gewichtete Leistungsbezieher. Der Anteil des Pflegegeldes für Selbstzahler liegt mit 28,3 Prozent über dem Mittelwert der Vergleichsstädte von rd. 23 Prozent. Die Anteile der Zugänge und Abgänge der stationären Hilfe zur Pflege liegen im Durchschnitt.

Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011 (gewichtet)

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl der Werte
124	79	261	161	127	153	195	20

→ **Feststellung**

Gemessen am GPA NRW Benchmark ergibt sich bei der stationären Pflege ein Potenzial von rd. 2,0 Vollzeit-Stellen. Die Zahl der Leistungsbezieher 2013 und die Stellenreduzierung wurden in die Berechnung einbezogen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des hohen Potenzials in der stationären Pflege sollte die Stadt Bielefeld die Personalausstattung mit eigenen Untersuchungen überprüfen. Ein Anhaltspunkt ist der Benchmark der GPA NRW.

In der Stadt Bielefeld werden die Pflegefälle ganzheitlich bearbeitet. Ein begünstigender Faktor, um den Benchmark zu erreichen ist die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung. Die flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Hierzu gelten die oben angeführten Ausführungen. Die Verweildauern in den Heimen haben sich in den letzten Jahren verkürzt, da die ambulanten Hilfen weiter ausgebaut werden. Ferner haben auch die Kurzzeitpflegefälle zugenommen. Dies führt innerhalb der Sachbearbeitung zu einem Mehraufwand durch erhöhte Zu- und Abgänge. Ein interkommunaler Vergleich ist aufgrund der unterschiedlich genutzten Sozialhilfeprogramme und die unterschiedliche Zählweise nicht möglich.

In Bielefeld sind alle Mitarbeiter der stationären Pflege im gehobenen Dienst. In den Vergleichskommunen ist dieses nicht immer der Fall. Im Durchschnitt sind 75 Prozent im gehobenen Dienst eingeordnet. Der Altersdurchschnitt der Mitarbeiter ist mit über 52 Jahren höher als in den anderen Sozialbereichen. Dieses kann sich eventuell belastend auf die Aufgabenerledigung auswirken.

⁶ Die Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher ist der Anlage zu entnehmen.

Die geplante Gesetzesänderung zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für das Pflegegeld wird entsprechende Arbeitszeiten erfordern, die dann bei einer Betrachtung der Aufgabe zu berücksichtigen sind.

Unterhaltsheranziehung

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnissen aus anderen Rechtsgebieten geprägt, deshalb wird von den Mitarbeitern ein hohes Spezialwissen gefordert. Die Einrichtung einer spezialisierten Unterhaltsabteilung führt in der Regel zu Einnahmesteigerungen. In Bielefeld ist die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung in der Abteilung Wirtschaftliche Hilfen angesiedelt. Neben den Unterhaltsforderungen aus dem SGB XII werden auch die Unterhaltsfälle des SGB II, des UVG und Altforderungen aus dem BSHG bearbeitet.

→ Feststellung

Die Bündelung von spezialisiertem Wissen stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Die Zusammenführung der Unterhaltsbearbeitung von mehreren Aufgabengebieten erschließt Synergien, deshalb arbeitet die Unterhaltsabteilung in Bielefeld effizient.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Bei den Unterhaltsheranziehungen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher erreicht die Stadt Bielefeld einen Wert von 383 Euro in 2011 und 533 Euro in 2012. Das Ergebnis liegt über dem interkommunalen Durchschnitt von 338 Euro 2011 bzw. 317 Euro 2012. Dieses kann an der Intensivierung der Unterhaltsverfolgung liegen, die 2010 und 2011 auch Maßnahme im Haushaltssicherungskonzept war.

Das Team Unterhaltsheranziehung 500.24 ist in der Abteilung Wirtschaftliche Hilfen Soziales verortet. Für die Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege wurden in 2011 3,13 Stellen (0,22 Stellen Leitung) eingesetzt. 2012 waren es 3,69 Stellen (0,22 Stellen für Leitung) eingesetzt. Die Stellenerhöhung (Stundenaufstockungen einzelner Mitarbeiter) wurde aufgrund des Haushaltssicherungskonzeptes zur Einnahmesteigerung befristet vorgenommen. In 2012 und auch in 2013 konnten erhebliche Einnahmesteigerungen erreicht werden. Deshalb setzt die Stadt Bielefeld das zusätzliche Personal nunmehr dauerhaft ein.

Vollzeit-Stellen für die Unterhaltssachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Bielefeld,	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,97	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18,00

In 2011 sind 2.067 und 2012 2.050 Unterhaltsberechnungsfälle bearbeitet worden. Nach Angaben der Unterhaltsstellen der kreisfreien Städte werden die Unterhaltsfälle immer komplexer. Je Stelle Sachbearbeitung setzte die Unterhaltsstelle Bielefeld in 2011 173.000 Euro und 2012 187.500 Euro an Unterhaltsforderungen fest. Davon konnten 2012 immerhin 181.550 Euro an Ist-Einnahmen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung von der Stadt Bielefeld vereinnahmt werden.

Vergleichswerte der anderen kreisfreien Städte liegen nur begrenzt vor. Aus diesem Grunde konnte kein interkommunaler Vergleich gebildet werden.

Je Vollzeit-Stelle werden 710 Unterhaltsberechnungsfälle betreut. Im Durchschnitt der Vergleichsstädte werden 573 Unterhaltsfälle betreut. Die Stadt Bielefeld hat gute Erfahrung mit der Beauftragung von externen Rechtsanwälten bei Klageverfahren gemacht. Die Erfolgsquote konnte hierdurch verbessert werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Datenlage bei den kreisfreien Städten hat die GPA NRW keinen Benchmark gebildet.

Unterhaltsheranziehung sonstige Leistungen SGB XII

Neben den Unterhaltsheranziehungen der Hilfe zur Pflege werden auch noch andere SGB XII Unterhaltsforderungen in dem Spezialsachgebiet bearbeitet. Anders als andere kreisfreie Städte konnte die Stadt Bielefeld das eingesetzte Personal hierfür nennen.

→ Feststellung

Eine Aufteilung der Stellenanteile nach unterschiedlichen Rechtsgebieten gewährleistet eine transparente Ermittlung der Arbeitsschwerpunkte und Zeitanteile.

Für die Unterhaltsheranziehung der sonstigen SGB XII Leistungen setzte Bielefeld 2011 1,04 Stellen und 2012 1,21 Stellen ein. Bearbeitet wurden 2011 806 und 2012 771 Unterhaltsberechnungsfälle. An Unterhaltsforderungen wurden 2011 rd. 118.000 Euro und 2012 129.000 Euro je Vollzeit-Stelle festgesetzt. Ein GPA Benchmark wird aus den bereits beschriebenen Gründen nicht gebildet. Bielefeld sollte darauf achten, dass das eingesetzte Personal in einem gesunden Verhältnis zu den erzielten Ist-Einnahmen steht.

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

In Nordrhein-Westfalen ist das WTG zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit dem WTG ist der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden.

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GEPA NRW⁷). Die angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Die Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen noch unklar sind. Dabei wäre es hilfreich, wenn einheitliche Vorgaben für Prüfberichte geregelt würden.

Die Heimaufsicht ist organisatorisch dem Sozialamt zugeordnet. In 2011 ist die Heimaufsicht mit 3,21 Vollzeit-Stellen durchgeführt worden. Der Leitungsanteil betrug 0,35 Stellen. In 2012 ist die

⁷ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen

Sachbearbeitung auf 3,56 Stellen aufgestockt worden. Im Jahr 2014 wurden zusätzlich 1,5 Stellen überplanmäßig in der Heimaufsicht eingesetzt.

Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,99	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22,00

In 2011 unterlagen 85 Einrichtungen mit 4.910 Plätzen der Heimaufsicht. In 2012 sind diese auf 98 Einrichtungen mit 4.948 Plätzen gestiegen.

Anzahl der Einrichtungen/Platzzahlen Heimaufsicht je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Einrichtungen	29,7	6,8	48,0	24,3	16,8	22,6	30,6	22
Plätze	1.717	554	2.831	1.539	1.117	1.358	1.770	22

Aufgrund der oben angeführten anstehenden Veränderungen in der Heimaufsicht wird kein Benchmark gebildet. Neben Verwaltungskräften setzt Bielefeld in der Heimaufsicht auch eine Mitarbeiterin aus der Krankenpflege ein. Da die Anforderungen in der Heimaufsicht immer weiter gestiegen sind, hat sich ein Team mit mehreren Professionen bewährt.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld muss die Heimaufsicht so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag als externe Qualitätssicherung erfüllt werden kann.

→ Empfehlung

Der interdisziplinäre Mix aus Pflegefachkräften und Verwaltungskräften sollte auch bei einer eventuellen Personalaufstockung bedacht werden.

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Bielefeld gehört die Wohngeldstelle zum Sozialamt. Dabei wird das Wohngeld direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt⁸. Die Stadt Bielefeld hat die Kosten für die Bearbeitung der Wohngeldanträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht.

Die Bearbeitung erfolgt mit insgesamt 14,88 Vollzeit-Stellen. Die Leitungsstellen sind mit 1,18 Vollzeit-Stellen angegeben und liegen am Mittelwert der Vergleichsstädte bezogen auf eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. In 2012 haben sich die Stellenanteile geringfügig verändert auf 14,91 Vollzeit-Stellen. 2013 standen 13,46 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung zur Verfüg-

⁸ s. dazu § 32 WoGG Der Bund erstattet dem Land die Hälfte der Wohngeldzahlungen.

gung. Auf die sinkenden Antragszahlen hat die Stadt Bielefeld reagiert und 2014 zwei Stellen eingespart. Für die Haushaltsplanaufstellung 2015 ist der Abbau einer weiteren Stelle geplant

Je 100.000 Einwohner werden für die Wohngeldbearbeitung 2011 4,60 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Damit liegt die Stadt Bielefeld fast am Mittelwert der Vergleichskommunen von 4,43.

Die Wohngeldstelle bearbeitete 13.235 Wohngeld-Berechnungsfälle lt. der Statistik IT.NRW. Davon waren 888 Lastenzuschussfälle. 2012 sind die Wohngeldberechnungsfälle stark gesunken. Es wurden 10.880 Wohngeldberechnungsfälle (davon 751 Lastenzuschussfälle) bearbeitet. In 2013 ist die Anzahl der Wohngeldberechnungsfälle erneut auf 9.948 Berechnungsfälle (davon 771 Lastenzuschussfälle) gesunken. Da das seit dem 01.01.2009 unveränderte Wohngeld aufgrund steigender Einkommen und Mieten seine Wirksamkeit als Unterstützungsleistung verloren hat. Gleichzeitig ist die Zahl von Haushalten gestiegen, die aus dem Wohngeldbezug in den Bezug aufstockender Leistungen nach dem SGB II wechseln.

Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
966	433	1.596	882	648	874	1.036	22

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, ob ein SGB II - Anspruch besteht. Diese werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst. Die Stadt Bielefeld erfasst die Proberechnungen nach einem einheitlichen Verfahren. Genau wie die Wohngeldberechnungen sind die Proberechnungen zurückgegangen. Waren es 2011 noch 2.547 Proberechnungen ist die Zahl in 2013 bereits auf 1.521 gesunken. Die Wohngeldstelle hat mit dem Jobcenter Bielefeld eine schriftliche Vereinbarung zum Verfahren für unterschiedliche SGB II Konstellationen abgeschlossen.

→ Feststellung

Vereinbarungen mit dem Jobcenter bezüglich der Proberechnungen können zur Arbeitserleichterung in der Wohngeldstelle beitragen. Die Anzahl der Proberechnungen können so reduziert werden.

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 1.050 Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Dieser Wert wird von der Stadt Bielefeld nicht erreicht Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, bearbeiten die Anträge zentral.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat unter Einbeziehung der Werte aus 2013 im Bereich Wohngeld ein rechnerisches Stellenpotenzial von 4,0 Vollzeit-Stellen. 2014 sind bereits zwei Stellen eingespart worden. 2015 ist der Abbau einer weiteren Stelle vorgesehen.

Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 6,7 Prozent bewegt sich in 2011 über dem interkommunalen Mittelwert von 3,82 Prozent. Die GPA NRW hat das Stellenniveau für die Aufgabe Wohngeld erho-

ben. Dieses kann sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. In Bielefeld sind über 90 Prozent der Sachbearbeiterstellen im Wohngeld im mittleren Dienst. Der Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt bei 75 Prozent. Insbesondere bei schwierigen Sachverhalten, Rückforderungen, Bußgelder und zukünftig auch bei den Widersprüchen macht sich das unterschiedliche Stellenniveau bemerkbar:

Stellenniveau für die Aufgabe des Wohngelds in Prozent 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Bielefeld	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	12,4	90,5	9,0	100,0	75,0
gehobener Dienst	1,3	9,5	0,0	91,0	25,0

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich⁹ eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt, dieser wurde ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden:

- Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen,
- Verarbeitung der Prüfergebnissen,
- Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie
- die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen.

Nach den Erfahrungen bei der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene hat sich der mit dem Datenabgleich verbundene Arbeitsaufwand nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Es ist allerdings ein Mehraufwand geblieben, der ja nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird. Auch in Bielefeld ist es zunächst zu einem Mehraufwand gekommen.

Bei der künftigen Personalbemessung im Wohngeld sind die Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW soll das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt werden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Denn mit dieser Novelle soll nicht nur die Höhe der Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten soll ausgeweitet werden.

Rentenversicherung

Das Versicherungsamt gehört in Bielefeld zum Bürgeramt und dort zu dem Bereich Personen- und Versicherungsangelegenheiten. Neben den Versicherungsangelegenheiten werden auch Bußgeldverfahren für die Pflegeversicherung durchgeführt. Der Stellenanteil wurde nicht mit in

⁹ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

die Betrachtung einbezogen. Während des Prüfungszeitraums hat eine Organisationsuntersuchung stattgefunden. Es wurde auch über die organisatorische Anbindung des Versicherungsamtes nachgedacht.

→ **Empfehlung**

Sofern eine organisatorische Änderung der Zuordnung des Versicherungsamtes vorgenommen werden soll, hat sich eine Zuordnung zum Produktbereich Soziales bewährt. Im Sozialamt findet eine umfassende Präventivarbeit statt und der Personenkreis ist oft deckungsgleich.

Für die Bearbeitung der Rentenversicherung setzte die Stadt Bielefeld in 2011 inklusive der Bezirksverwaltungsstellen insgesamt 3,30 Stellen ein. Davon waren 0,45 Stellen für Leitung und 2,85 Stellen für Sachbearbeitung. In 2013 ist eine Leitungsstelle im Versicherungsamt gestrichen worden. Die Leitung wird von der Abteilungsleitung mit erledigt. In 2016 soll eine weitere Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung wegfallen. Je 100.000 Einwohner setzt Bielefeld 1,02 Stellen ein. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 2,0 Stellen. Im Jahr 2011 hat die Bielefeld neben sonstigen Anträgen und Beratungen 2.240 Antragsverfahren nach dem SGB VI bearbeitet. Davon waren ein großer Teil (589) Kontenklärungen. 2012 sind die Antragsverfahren auf 2.118 Anträge gesunken.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Rentenversicherung 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
786	276	983	638	430	508	781	15

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 900 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ **Feststellung**

Bielefeld erreicht im Versicherungsamt den Benchmark der GPA NRW nicht. Bezogen auf die Antragszahlen im Jahr 2012 ergibt sich ein Potenzial von rd. einer halben Stelle. Das Potenzial wird 2016 durch den geplanten Abbau einer Stelle erschlossen.

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen die Anträge entgegen (z.B. Rentenversicherungsträger, Rentenvereine). In einigen Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) gibt es kein Versicherungsamt. Häufig ist es historisch gewachsen bzw. auch abhängig von den bestehenden Strukturen (Nähe zum Rentenversicherungsträger und Angebot der Rentenversicherungsträger, vor Ort zu beraten), in welcher Intensität die Kommune in diese Aufgabe einbezogen wird. In der Stadt Bielefeld ist ein Rentenversicherungsträger ansässig.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion (also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge) zukommt. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 2 SGB I. Von den Gemeinden wird hier nur erwartet werden können, Auskünfte grundsätzlicher Art, die sozialrechtliche Grundkenntnisse voraussetzen, zu erteilen. Die qualifizierte Beratungspflicht obliegt allein den

Sozialversicherungsträgern auf Grundlage des § 14 SGB I. Noch konkreter wird das Aufgabenportfolio der Gemeinden auf Grundlage des § 93 Abs. 1 Satz 1 SGB IV – Aufgaben der Versicherungsämter. Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze werden in NRW die kreisfreien Städte und in Angelegenheiten der Rentenversicherung die Gemeinden als zuständige Versicherungsämter benannt (§ 2 Abs. 1 und 2 ZuVO SGB). Den Gemeinden obliegt die Aufgabe, im Rahmen der Antragsannahme den Sachverhalt aufzuklären, Beweismittel beizufügen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten Sach- und Rechtsfragen zu beantworten. Eine qualifizierte Beratungspflicht lässt sich daraus nicht ableiten. Diese ist Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte festlegen, ob und wie bisherige Standards abgesenkt werden können. Sie sollte sich auf das notwendige Maß beschränken.

Durch Veränderungen im Rentenrecht kann sich auch die Arbeitsbelastung bei den Versicherungsämtern ändern (Beispiel Mütterrente und die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahre). Dadurch kann es vorübergehend oder dauerhaft zu erhöhten Antragszahlen kommen, dieses ändert jedoch nichts an dem von der GPA NRW festgesetzten Benchmark.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die BAföG Ämter sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten (Jugendamt, Bürgeramt, Sozialamt) angesiedelt. Das Amt für Ausbildungsförderung der Stadt Bielefeld ist organisatorisch dem Sozialamt zugeordnet. Die Ausgaben werden direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt¹⁰.

In 2011 sind 4,95 Vollzeit-Stellen für die BAföG Bearbeitung eingesetzt worden, 0,50 für Leitung und 4,45 für Sachbearbeitung. Damit setzte die Stadt Bielefeld für die Aufgabe BAföG 2011 je 100.000 Einwohner 1,53 Vollzeit-Stellen ein. Sie liegt damit über dem Mittelwert der kreisfreien Städte. Die Leitungsanteile liegen mit 0,10 Vollzeit-Stellen pro Sachbearbeiter unter dem Mittelwert von 0,14 Vollzeit-Stellen je Sachbearbeitung. 2012 wurden die Stellenanteile für die Sachbearbeitung geringfügig reduziert auf 4,30 Vollzeit-Stellen.

Grundlage für die Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT. NRW. Hier wurden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. Neben diesen Anträgen werden von allen BAföG-Ämtern zusätzlich manuelle Anträge, Rückforderungsfälle und sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungseingaben bearbeitet. Diese werden von den kreisfreien Städten unterschiedlich gewertet und gezählt. Deshalb sind sie nicht mit in die Leistungskennzahl eingeflossen.

In 2011 und 2012 sind vom BAföG-Amt jeweils 1.616 Anträge bearbeitet worden. Davon waren 786 Neuanträge. Im Jahr 2013 sind die Antragszahlen auf 1.511 Anträge mit 676 Neuanträgen zurückgegangen.

¹⁰ Davon trägt der Bund 65 Prozent der Kosten und das Land 35 Prozent. Mit der BAföG Novelle sollen ab 2015 sämtliche Kosten vom Bund getragen werden.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
363	239	685	354	291	330	372	20

Der Benchmark wurde von der GPA NRW auf 380 Anträge je Vollzeit-Stelle festgelegt.

→ Feststellung

Bielefeld erreicht im BAföG-Amt fast den Benchmark der GPA NRW. Aus diesem Grunde wird kein Potenzial ausgewiesen. In 2012 wird der Benchmark erreicht.

Eine hohe Anzahl an Neuanträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung. Der Anteil der Neuanträge an den Gesamtanträgen nach IT.NRW liegt bei rd. 49 Prozent. Damit wird der interkommunale Mittelwert erreicht. Der Spitzenwert liegt bei 56 Prozent.

Auch kann das Stellenniveau bei der Leistungskennzahl eine Rolle spielen. Dieses hat die GPA NRW zur Information miterfasst:

Stellenniveau für die Aufgabe des BAföG in Prozent 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Bielefeld	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	3,47	78,0	0,0	100,0	44,4
gehobener Dienst	0,98	22,0	0,0	100,0	55,6

Die Sachbearbeitung BAföG wird in Bielefeld zu 22 Prozent von Mitarbeitern im gehobenen Dienst durchgeführt. Der Durchschnitt der Bearbeitung im gehobenen Dienst bei den Vergleichskommunen liegt bei rund 56 Prozent. Bielefeld ist hierdurch benachteiligt, da die Schnittstellen (zum Beispiel bei schwierigen Fällen und Rückforderungen) genau beschrieben werden müssen.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT.NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. In Bielefeld haben sich bisher nur sehr wenige an dem Online-Verfahren beteiligt. Deshalb kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren mittelfristig zu einer Arbeitsentlastung führt. Inzwischen ist eine BAföG Novelle beschlossen worden. Das 25. BAföG-Änderungsgesetz verändert nicht nur die Finanzierungsstruktur zwischen Bund und Land, sondern das BAföG wird zum Schuljahr 2016 auch inhaltlich verändert. Die Bedarfssätze und die Einkommens- und Vermögensfreibeträge werden angehoben. Mit den Änderungen werden die Antragszahlen im BAföG steigen.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen entspricht in weiten Teilen den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks. In einigen Aufgabenbereichen werden die Benchmarks sogar übertroffen. In der stationären Pflege, in der Rentenversicherung und im Wohngeld sind Stellenpotenziale vorhanden.

Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern spielen die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle: Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen belasten das eingesetzte Personal. Auch nach einer Wiederbesetzung ist der Arbeitsablauf belastet, da die Einarbeitungszeit sowohl die einzuarbeitende Kraft als auch die routinierte Kraft einschränkt. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden. Zusätzlich können die Aufgaben - wie eingangs bereits beschrieben- durch örtliche Besonderheiten und kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen geprägt sein.

Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen in Euro*	Gesamtpotenzial in Euro
Stationäre Hilfe zur Pflege	2,0	57.000	114.000
Rentenversicherung**	0,5	47.300	23.650
Wohngeld***	2,0	48.000	96.000
Gesamt	4,5		233.650

*KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Bielefeld

**2016 soll eine Stelle abgebaut werden

***Potenzial 4,0 Vollzeit-Stellen, Einsparung 2014 von 2,0 Vollzeit-Stellen sind bereits berücksichtigt

Die ermittelten Potenziale können aufgrund der Altersfluktuation bzw. von Bedarfen in anderen Aufgabenbereichen in den nächsten Jahren umgesetzt werden. Die genaue Realisierung der Stellenpotenziale, ist durch eigene organisatorische Untersuchungen zu ermitteln. Es sollte insbesondere das Aufgabenfeld stationäre Hilfe zur Pflege untersucht werden. Dabei sind Vorgaben (Standards) zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Daneben muss festgelegt werden, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Das sind zum Beispiel längere Warte- oder Bearbeitungszeiten oder der Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen.

Das Potenzial im Bereich Rentenversicherung wird 2016 mit dem Abbau einer Stelle erschlossen werden. Von dem Potenzial in der Wohngeldstelle in Höhe von vier Vollzeit-Stellen wurden 2014 bereits zwei Stellen eingespart. In der Wohngeldstelle wurden 2014 zwei Stellen eingespart. Die Stadt Bielefeld plant dort 2015 eine weitere Stelle einzusparen. Die Entwicklung der Fallzahlen und die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind ebenfalls in die Bemessung einzubeziehen. Hinweise gibt es dazu in den jeweiligen Kapiteln.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Fehlbetrag wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ ermittelt. In diesem Produktbereich sind

die wichtigsten Sozialaufwendungen, die zunehmend die Haushalte belasten, abgebildet. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

- Organisationsstrukturen,
- Grade der Ausgliederung von Aufgaben und
- politischer Ausrichtungen.

Diese Kennzahl wird aufgrund der beschriebenen Unterschiede nicht interkommunal verglichen. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Durch unterschiedliche Entlastungen des Bundes (zum Beispiel im 4. Kapitel SGB XII Grundsicherung und im SGB II-Bereich) sind die Erträge gestiegen und damit der Fehlbetrag gesunken.

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner in Euro

	2009	2010	2011	2012
Gesamt	137.928.587	141.087.848	140.492.971	140.182.708
je Einwohner	427	436	434	432

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II¹¹ sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig, die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen zuständig. Der qualitative Schwerpunkt der Kommunen liegt bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind dies 18 zugelassene kommunale Träger, darunter die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal. Die Stadt Bielefeld hat sich gegen die Option entschieden.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote.

SGB II-Quote in Prozent

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert
2011	14,4	8,5	21,4	14,8
2012	13,8	8,4	21,6	14,9

In 2011 hat die Stadt Bielefeld rd. 86,2 Millionen Euro und in 2012 rd. 85,2 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen landesweit aus durchschnittlich zwei Personen. Dieses ist auch in Bielefeld so.

¹¹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.329	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.370	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.188	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.232	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit über 95 Prozent der kommunalen Leistungen aus. In Bielefeld liegt der Anteil bei 94 Prozent.

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.¹² In der Praxis hat sich das BuT als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt und wurde bereits mehrfach verändert. Ferner wird auch Schulsozialarbeit nach Bildung und Teilhabe zweckgebunden finanziert. Dafür wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten erhöht. Die GPA NRW hat sich daher entschlossen, nur wenige Kennzahlen darzustellen. Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden.

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen, als auch in einer Organisationseinheit wahrgenommen. So haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT. In der Stadt Bielefeld gibt es eine einheitliche Anlaufstelle, die im Sozialamt - Team Bildung und Teilhabe angesiedelt ist. Dort wird mit Ausnahme der Schulpauschale für Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB XII sowie für Asylbewerber alles bearbeitet.

¹² Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Kennzahlen zum BuT

In der Stadt Bielefeld wurden rd. 3,4 Millionen Euro für BuT Leistungen aufgewendet. Lt. Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) schöpfte Bielefeld im Jahr 2012 rd. 80 Prozent der Bundesmittel für das BuT aus. In NRW liegt die Ausschöpfungsquote bei rd. 63 Prozent. Bundesweit liegt der Schnitt sogar nur bei 60 Prozent. 2013 ist die Ausschöpfungsquote der BuT-Mittel bei allen Kommunen erheblich gestiegen.

Transferaufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl der Werte
114	87	234	133	93	114	170	19

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bietet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist¹³. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungs- (Personal- und Sachkosten) und Finanzaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen.

Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begrenzen. Auch in Bielefeld war die Eingliederungshilfe Bestandteil des Haushaltssicherungskonzeptes 2010/2011. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe bei den kreisfreien Städten sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst.

Alle Leistungsarten, die nicht den vorgenannten Hilfearten zugeordnet werden konnten, werden unter den sonstigen Hilfen erfasst. Hier hat die GPA NRW bei den kreisfreien Städten große Unterschiede in der Zuordnung festgestellt. In der Stadt Bielefeld werden unter sonstige Hilfen Zuschüsse (Beispielsweise an das Hörgeschädigtenzentrum, an den Krisendienst) und ambulante Eingliederungsleistungen (wie zum Beispiel Hilfsmittel, Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Hilfen zur Teilhabe am gemeinschaftlichen und kulturellen Leben, Nachgehende Hilfen, Hilfen zum Leben im betreuten Wohnen) gebucht.

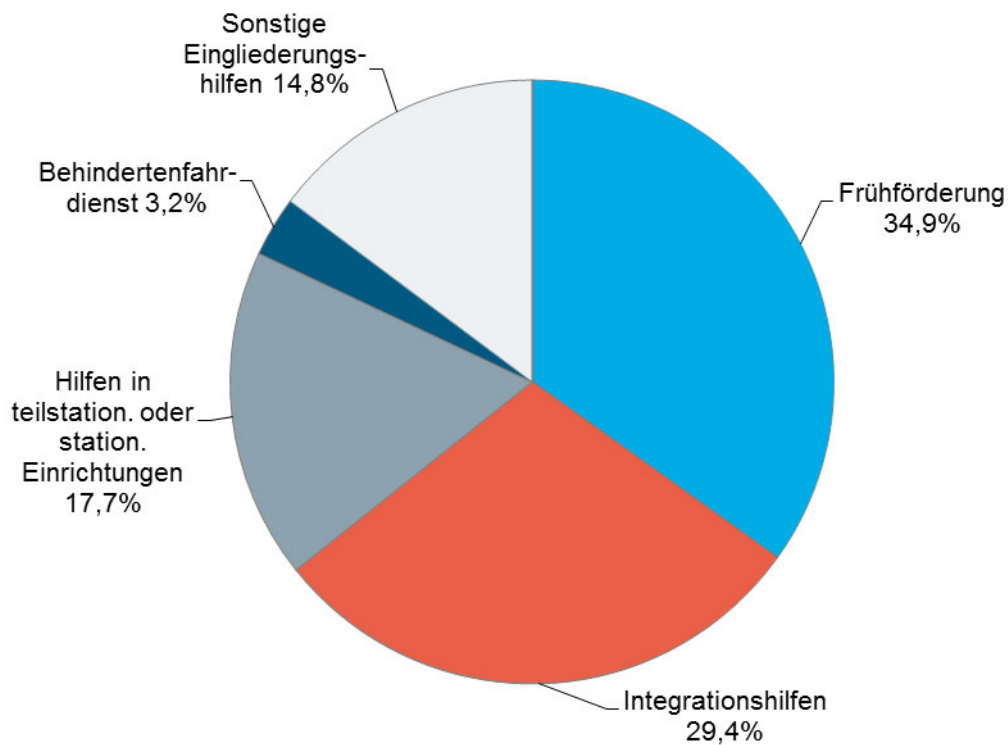
¹³ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen mit Behindertenfahrdienst	7.638.760	8.063.500	8.987.058	9.472.796
Transferaufwendungen ohne Behindertenfahrdienst	7.392.709	7.824.457	8.750.781	9.238.524

Die Fortschreibung der Aufwendungen zeigt auf, dass bei gleichbleibender Entwicklung für Bielefeld in den folgenden Jahren erhebliche Aufwandssteigerungen anfallen werden. In der Stadt Bielefeld verteilt sich die Eingliederungshilfe auf folgende Hilfearten:

Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe in Prozent 2012



In Bielefeld ist der Anteil der sonstigen Eingliederungshilfen verhältnismäßig groß, da hier wie oben bereits beschrieben viele Einzelhilfen und Zuschüsse verbucht werden. Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe sind in Bielefeld wie auch in den anderen kreisfreien Städten gestiegen, insbesondere die Fallzahlen und Aufwendungen für die Integrationshilfen (siehe dazu auch Abschnitt Integrationshilfen). Ferner sind Fälle aus der Jugendhilfe (Kinder mit Behinderungen in Pflegefamilien) zu Lasten der Sozialhilfe übernommen worden. Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	27,06	3,41	27,06	10,13	7,50	8,86	10,17	21
2012	28,47	3,25	28,47	10,99	7,53	9,12	11,70	20

In Bielefeld werden die Eingliederungshilfen im Rahmen einer Einheitssachbearbeitung (siehe dazu Stellenvergleiche) im Sozialamt bearbeitet. Es hat keine Spezialisierung stattgefunden. Zusätzlich sind noch die Fachstelle Frühförderung und das Gesundheitsamt beteiligt. Berücksichtigt werden in dem Vergleich nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung. In 2011 sind 4,86 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,38 Stellen für Leitung eingesetzt worden. 2012 hat sich der Leitungsanteil geringfügig auf 0,41 Vollzeit-Stellen erhöht.

Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,62	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,35	22

Wie oben bereits beschriebenen sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet.

Insbesondere die Antragsbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Hier kann sich bereits ein geringfügiger Anstieg des Antragsvolumens (z. B. ein Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer, da durch ständige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen sind. Hier sind besonders die Integrationshilfen zu nennen, die sich ständig weiterentwickelt haben. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt.

→ **Empfehlung**

Eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Unterstützend für die Bearbeitung der Eingliederungshilfe wirkt in Bielefeld auch die Behindertenkoordinatorin, die Maßnahmen der einzelnen Bereiche koordiniert und weiterentwickelt. Daneben ist sie Ansprechpartnerin für die behinderten Menschen in Bielefeld. Organisatorisch sind die Koordination und die Bearbeitung der Leistungen der Eingliederungshilfe in zwei Abteilungen angesiedelt.

→ **Empfehlung**

Die Bündelung aller beratenden, planerischen und sachbearbeitenden Tätigkeiten in einer Abteilung schafft die Grundlage für eine transparente und einheitliche Steuerung der Eingliederungshilfe.

Das Sozialamt hat für die Eingliederungshilfen Informations- und Leitlinien erarbeitet. In diesen sind Zuständigkeiten, Höhe der Hilfestellung, Einkommenseinsatz und weitere wichtige Sachverhalte geregelt.

→ **Feststellung**

Die Leitlinien des Sozialamtes zur Eingliederungshilfe unterstützen die rechtmäßige Hilfestellung und entlasten die Sachbearbeitung.

Frühförderung

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Die bedeutendste heilpädagogische Leistung ist die Frühförderung. Diese umfasst alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. In der Frühförderung werden Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt gefördert. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Das Angebot der Frühförderung umfasst solitäre Frühförderung und die Komplexleistung. Die Komplexleistung vereint Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Eingliederungshilfe. Soweit die allgemeinen Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, erhält das Kind sowohl eine heilpädagogische als auch eine medizinisch-therapeutische Förderung.

Eine Kostenbeteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

In Bielefeld sind die Zahlen der Leistungsbezieher von Frühförderung stark gestiegen. Von 2008 bis 2012 sind 230 Leistungsbezieher von Frühförderung hinzugekommen. In den Vergleichsstädten haben sich die Leistungsdichten sehr unterschiedlich entwickelt. In Bielefeld ist die Leistungsdichte auf sehr hohem Niveau.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	479	573	602	678	709
Leistungsdichte*	27,06	32,35	33,73	38,16	39,74

*Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner unter 6 Jahren

Dieses Bild spiegelt auch die Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich wider:

Leistungsdichte

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
40	8	56	28	17	22	38	18

*Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner unter 6 Jahren

In Bielefeld sind 2011 rund 3,1 Millionen Euro aufgewendet worden. In 2012 konnten die Aufwendungen leicht auf rund 3,05 Millionen gesenkt werden.

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.578	783	7.435	3.067	1.800	2.696	4.009	21
2012	4.308	1.208	5.629	3.040	1.833	2.632	4.266	20

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre¹⁴ und solitäre Förderung) enthalten.

Ein Schlüssel in der Begrenzung der Aufwendungen in der Frühförderung liegt in der Optimierung der Zugangssteuerung. In Bielefeld ist zum 01.08.2011 eine Fachstelle Frühförderung eingerichtet worden. Diese ist dem Sozialamt angegliedert worden. Dafür wurden zwei zusätzliche Vollzeit-Stellen geschaffen. Von der Frühförderstelle wird der Bedarf an heilpädagogischen Leistungen durch städtische Mitarbeiter ermittelt und festgestellt. Es handelt sich um Fachkräfte (Sozialpädagogin und Psychologin). Darüber hinaus übernimmt sie eine Lotsenfunktion und vermittelt zusammen mit der Jugendhilfe und anderen Akteuren (Frühförderstellen, Sozialpädagogisches Zentrum, Kinderärzten, Tageseinrichtungen für Kinder etc.) pass- und zielgenaue Hilfen. Mit der Einrichtung der Fachstelle sollte der Kostenanstieg der Frühförderung gebremst werden. Als Maßnahme im HSK war der zusätzliche Personaleinsatz befristet. Da die eingesparte Summe bereits zum 31.07.2012 um 100.000 Euro höher war, als geplant, wird das Personal dauerhaft eingesetzt.

→ **Feststellung**

Durch die Fachstelle Frühförderung werden heilpädagogische Leistungen pass- und zielgenau ermittelt und festgestellt und ein einheitliches Verfahren gewährleistet. Ein enger Austausch mit der Jugendhilfe und anderen Akteuren wird dadurch gesichert. Damit sind Einsparungen in der Eingliederungshilfe erzielt worden.

Die Frühförderung wird von unterschiedlichen Anbietern, privaten Praxen und freien Trägern durchgeführt. Mit den freien Trägern werden Vereinbarungen geschlossen, die regelmäßig überprüft werden.

→ **Feststellung**

Die regelmäßige Überprüfung der Verträge und Vereinbarungen gewährleistet aktuelle und transparente Informationen für die Steuerung der Frühförderung.

Die Stadt plant Zielvereinbarungen mit den Anbietern zu schließen. Diese sind notwendig, um neben der fachgerechten Evaluation der operativen Prozesse auch Informationen für Planungs- und Steuerungsprozesse nutzbar zu machen.

¹⁴ siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention¹⁵. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden. Die Umsetzung der Inklusion hat weitreichende Konsequenzen für die kommunalen Aufgaben (zum Beispiel: auf die Schaffung barrierefreier Schulgebäude und Schulgelände, auf die Ausstattung der Regelschulen, auf die Schülerbeförderung, Ganztagsbetreuung, Schulentwicklungsplanung etc.). Ferner nehmen die Inanspruchnahmen von Integrationshilfen für die Jugend- und Sozialhilfe zu. Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet. Inzwischen hat das Land seine Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro und für sonstiges nicht lehrendes Personal 10 Millionen Euro¹⁶. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausgezahlt.

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

	2009	2010	2011	2012
Gesamt	2.245.605	2.653.681	3.063.039	3.588.779
je Leistungsbezieher	25.812	23.694	23.930	23.7677

Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Integrationshilfen werden nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poollösungen ist es nicht immer möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben.

In Bielefeld erfolgte die Zuordnung der Integrationshelfer bisher personenbezogen. Seit 2014 gibt es an einer Schule, die schwerpunktmäßig von behinderten Schülern besucht werden, einen Pool. Dort teilen sich mehrere Kinder einen Integrationshelfer. Mit dieser Lösung sollen die Fallkosten und die Aufwendungen für die Integrationshilfen um rund zwei Prozent gesenkt werden. Die Stadt Bielefeld hat bisher positive Erfahrungen mit dem eingerichteten Pool gemacht, deshalb soll ein weiterer Pool kommen. Erfahrungen anderer Städte haben gezeigt, dass Kostensenkungen durch Synergien nicht immer erreicht werden konnten bzw. schwer nachzuweisen waren. Durch die beschriebene Veränderung wird allerdings eine Senkung des Verwaltungsaufwandes erwartet, sofern ein Teil über die Schulen organisiert wird.

Jeder Antrag auf Integrationshilfen wird vom Gesundheitsamt der Stadt Bielefeld geprüft. Für die Bedarfsermittlung werden die schulfachliche Stellungnahme sowie die Stellungnahme des Amtsarztes zu Grunde gelegt.

¹⁵ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

¹⁶ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

Zurzeit führen hauptsächlich zwei Anbieter die Integrationshilfen durch. Einige kreisfreie Städte schreiben die Integrationsleistungen regelmäßig bzw. wählen den geeigneten Träger im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens aus. Dadurch werden die Vereinbarungen regelmäßig überprüft und aktualisiert. Auch in Bielefeld werden die Vereinbarungen regelmäßig überprüft. Zum Teil waren die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit den freien Trägern auch Bestandteil des Haushaltskonzeptes.

→ **Feststellung**

Eine Mischung aus privaten Anbietern und freien Trägern hat sich bewährt. Da unterschiedliche Akteure an dem Verfahren beteiligt sind, ist eine enge Abstimmung und Vernetzung notwendig. Durch den flächendeckenden Abschluss von Vereinbarungen wird die Steuerung und Qualitätssicherung besser gewährleistet.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen, sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹⁷. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. So auch in Bielefeld. 2010 bis 2013 wurden die Personalkosten für den Anbieter auf dem Niveau von 2009 eingefroren. 2014 bis 2016 sollen die Pauschalzahlungen an den Anbieter um 25.000 Euro reduziert werden.

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst in Euro

	2009	2010	2011	2012
Gesamt	246.051	239.043	236.277	234.272
je Teilnehmer	215	204	206	229

Seit 2010 ist die Zahl der Teilnehmer am Behindertenfahrdienst rückläufig. Insgesamt haben 2012 1.023 Personen den Behindertenfahrdienst in Anspruch genommen. Dieses waren 151 Personen weniger als 2010. Die Transferleistungen sind demgegenüber nur geringfügig gesunken.

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,73	0,03	2,69	0,69	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,72	0,06	2,87	0,70	0,27	0,41	0,79	19

¹⁷ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Die Bewilligungsvoraussetzungen für den Behindertenfahrdienst sind in den Städten unterschiedlich definiert, so dass keine einheitliche Basis für die Anzahl der Leistungsbezieher/Teilnehmer gebildet werden konnte. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht.

In der Stadt Bielefeld haben Menschen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind bzw. die einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkzeichen aG (außergewöhnliche Gehbehinderung) besitzen, einen Anspruch auf Leistungen. Die Leistungsberechtigten müssen einen Antrag auf Teilnahme am Fahrdienst bei der Stadt Bielefeld stellen. Sofern die Voraussetzungen vorliegen, erhalten sie einen Berechtigungsausweis. Eine Einkommens- und Vermögensüberprüfung erfolgt nicht. Die Anträge werden im gleichen Team wie die Eingliederungshilfen mit einem Stellenanteil von 0,4 Vollzeit-Stellen bearbeitet. Sie sind auch über das Internet auf der Seite der Stadt Bielefeld abrufbar.

→ **Feststellung**

Die Möglichkeit, die Anträge auf Teilnahme am Behindertenfahrdienst auch über das Internet abzurufen, erleichtert den behinderten Menschen die Antragstellung.

Die vertragliche Ausgestaltung mit den Anbietern wird in einem anderen Team bearbeitet. Eine Einkommens- und Vermögensüberprüfung und eine Eigenbeteiligung der Teilnehmer erfolgt nicht. In anderen kreisfreien Städten müssen sich die Teilnehmer mit kleinen Beiträgen am Fahrdienst beteiligen bzw. findet eine Einkommens- und Vermögensprüfung statt. Die Fahrten sind auf das Bielefelder Stadtgebiet zzgl. fünf Kilometer darüber hinaus begrenzt. Bisher erbringt in Bielefeld ein Dienstleister gegen eine Pauschalzahlung die Leistung des Behindertenfahrdienstes. Darin enthalten ist der Telefondienst, die Disposition und Sonderleistungen wie Tragehilfen etc.. Die Leistung wurde nicht öffentlich ausgeschrieben. In anderen Kommunen werden diese Leistungen regelmäßig ausgeschrieben. Häufig sind neben öffentlichen Anbietern inzwischen auch private Anbieter am Markt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld hat die Leistungen des Behindertenfahrdienstes in der Vergangenheit nicht öffentlich ausgeschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Leistungen des Behindertenfahrdienstes zukünftig öffentlich ausschreiben. Der EU Schwellenwert für die Auftragsvergabe liegt bei 200.000 Euro¹⁸. Dieser wird von Bielefeld überschritten. In Anbetracht der Haushaltslage der Stadt Bielefeld kann eine finanzielle Beteiligung der Teilnehmer am Fahrdienst eine Entlastung des Haushalts bringen.

Die Stadt Bielefeld prüft aktuell, wie sie die Empfehlung der GPA NRW zur Ausschreibung umsetzen kann. Alternativ könnte Bielefeld auch ein Interessenbekundungsverfahren durchführen, um einen umfassenden Marktüberblick zu erlangen und die Preisvorstellungen der Anbieter festzustellen.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 Der Kommission vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren

Hilfe zur Pflege

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziales zur Hilfe zur Pflege.

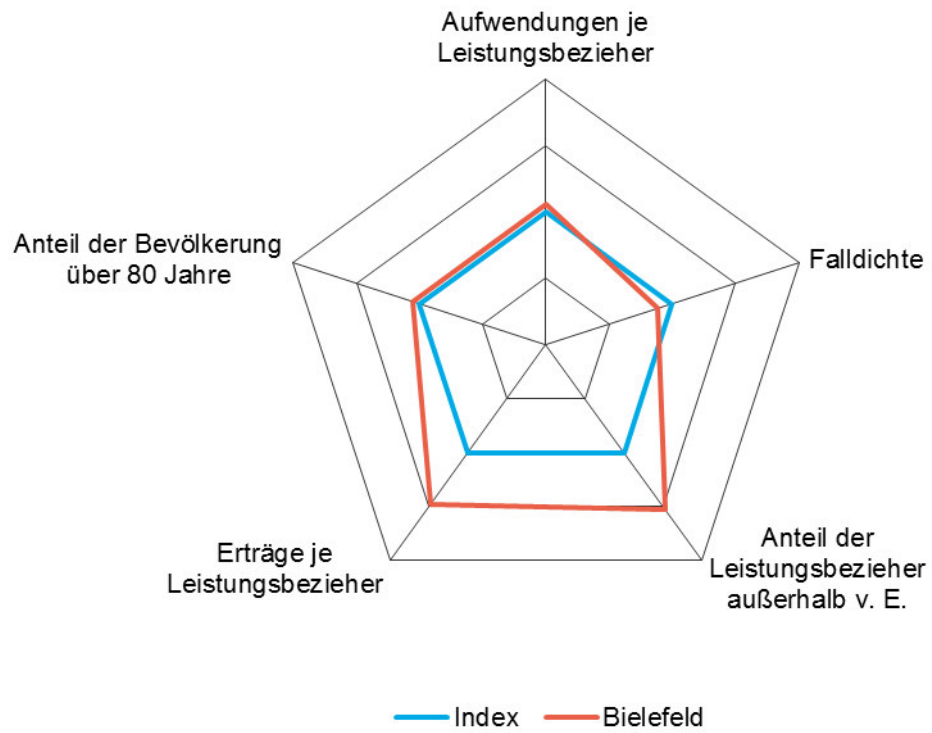
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling, die Steigerung der Einnahmen aus Unterhalt und den Einsatz von Pflegefachkräften. Das Sozialamt der Stadt Bielefeld hat das Controlling zu den unterschiedlichen Leistungsbereichen erheblich verbessert. Es werden regelmäßig Controllingberichte verfasst und Kennzahlen zu unterschiedlichen Aufgabenbereichen gebildet. Ferner differenziert das Sozialamt die Einnahmen der Hilfe zur Pflege nach unterschiedlichen Versorgungsformen und Hilfearten. Die Unterhaltsverfolgung wurde intensiviert (siehe dazu auch Stellenvergleich Hilfe zur Pflege). Seit 2011 ist ein Fachdienst Pflege eingerichtet, der mit Pflegefachkräften und Sozialarbeitern besetzt ist. Dieser Fachdienst rechnet sich, deshalb sind die befristeten zusätzlichen Stellen inzwischen entfristet worden. Bielefeld beteiligt sich an den Pflegesatzverhandlungen des Landschaftsverbandes. Die Erfolge werden regelmäßig überprüft und bei der Haushaltssicherungs- Berichterstattung dargestellt.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege maßgeblich beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte. Die Grafik zeigt, wie viel Prozent des Index (= 100 Prozent) die Stadt Bielefeld erreicht.

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlagen

Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	905	1,0	905
4. Kapitel SGB XII	3.848	0,7	2.694
Gesamt	4.753		3.599

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2012

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	991	1,0	991
4. Kapitel SGB XII	4.122	0,7	2.885
Gesamt	5.113		3.876

Gewichtung stationäre Hilfe zur Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Hilfe zur Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Leistungsbezieher eigene Zuständigkeit	893	1,0	893
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LWL	106	1,0	106
Pflegewohngeldselbstzahler	394	0,4	158
Gesamt	1.393		1.157

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Leistungsbezieher eigene Zuständigkeit	938	1,0	938
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LWL	112	1,0	112
Pflegewohngeldselbstzahler	363	0,4	145
Gesamt	1.413		1.195

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen und Sport der Stadt
Bielefeld im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	5
Hauptschulen	6
Realschulen	7
Gymnasien	8
Gesamtschulen	9
Schulturnhallen	11
Turnhallen (gesamt)	12
Gesamt Betrachtung	13
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	14
Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	18
Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	22

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen und Berufskollegs) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Bielefeld mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für kommunale Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob eine Kommune

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist die Zahl der Grundschüler auch in Bielefeld rückläufig. Seit dem Jahr 2000 hat sich die Grundschülerzahl von rund 13.000 auf 11.367 im Schuljahr 2011/12 verringert.

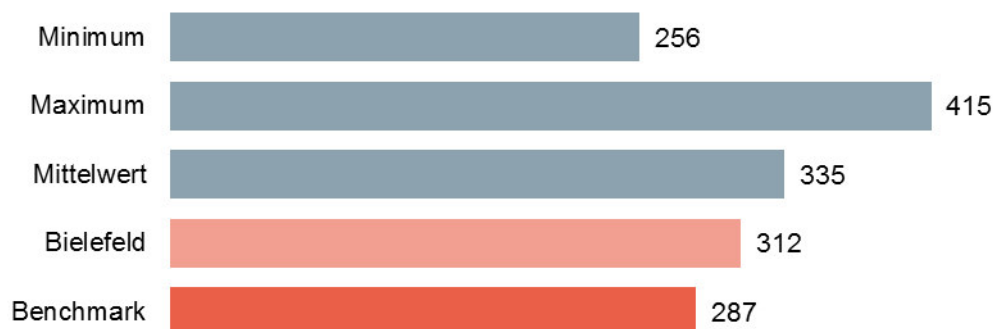
In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Bielefeld ein Wert von 14,57 m² je Schüler. Dieser lag interkommunal auf unterdurchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Zum Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert auf 17,26 m² je Schüler erhöht.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Als Bezugsgröße verwenden wir nun die gebildeten Klassen.

Im Jahr 2009 hat die Verwaltung eine Beschlussvorlage erstellt, in der die Auflösung von sechs Grundschulen (Hoberge-Uerentrup, Schröttinghausen-Deppendorf, Josefschule, Brocker Schule, Hellingskampschule und Frölenbergschule) angeregt wurde. Im Zuge der Neuregelungen des achten Schulrechtsänderungsgesetzes hat sich die Stadt Bielefeld jedoch entschieden, sämtliche Grundschulstandorte zu erhalten.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Bielefeld noch 47 Grundschulen, die alle über ein OGS-Angebot verfügten. Der Anteil der OGS-Schüler lag bei 45 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
312	256	415	335	309	322	367	21

Eine Grafik mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Grundschulstandorte ist als Anlage am Ende des Teilberichts (Grafik 1) zu finden. Daran ist zu sehen, dass die folgenden vier Schulen die höchsten Werte ausweisen:

- Südschule mit 612 m² je Klasse,
- Grundschule Schröttinghausen-Deppendorf mit 564 m² je Klasse,
- Hans-Christian-Andersen-Schule mit 555 m² je Klasse und
- Bückardtschule mit 545 m² je Klasse.

Da die Grundschule Schröttinghausen-Deppendorf die Mindestgröße von 92 Schülern nicht mehr erreichte, wird sie seit dem 01.11.2013 als Teilstandort der Grundschule Dornberg geführt. Der Immobilienservicebetrieb der Stadt Bielefeld (ISB) prüft aktuell, ob eine benachbarte Kindertagesstätte in dieses Schulgebäude integriert werden kann. Die bisherige KITA-Immobilie könnte dann vermarktet werden.

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr im Primarbereich bereits ein Flächenüberhang von rund 8.100 m² BGF. Eine Schließung von Schulstandorten ist weiterhin nicht geplant.

Die Prognosen der Stadt Bielefeld gehen davon aus, dass sich die Grundschülerzahl zum Schuljahr 2016/17 auf rund 10.700 verringern wird. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern würden dann 475 Klassen gebildet, im Vergleichsjahr waren es noch 490 Grundschulklassen. Sofern die Schulstandorte dann noch unverändert bestehen, würde sich der Kennzahlenwert auf 321 m² je Klasse erhöhen. Der Flächenüberhang würde in diesem Zeitraum auf rund 12.000 m² BGF anwachsen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Zahl der Grundschulstandorte verringern.

Die Aufrechterhaltung kleiner Schulstandorte stellt sich nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ungünstig dar. Häufig wirft sie auch schulorganisatorische Schwierigkeiten auf, z.B. beim Ausfall von Lehrkräften sowie Ganztags- und Förderangeboten.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Bielefeld in 2011/12

- neun Hauptschulen,
- neun Realschulen,
- sieben Gymnasien und
- vier Gesamtschulen.

Daneben gab es in Bielefeld folgende Schulen in privater Trägerschaft:

- eine Sekundarschule,
- drei Gymnasien,
- die Georg-Müller-Schule (Gesamtschule/Gymnasium)

- sowie eine freie Waldorfschule (Klassen 1-13).

Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der folgenden Betrachtungen.

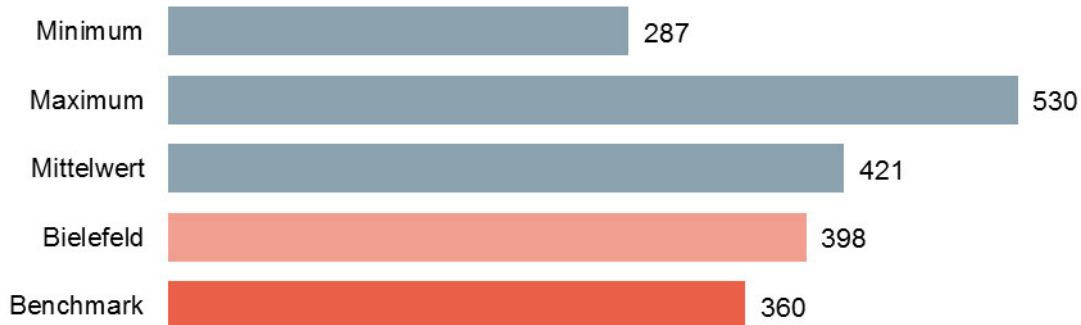
Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Bielefeld im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 um 48 Prozent verringert, also nahezu halbiert. Damit ist die Hauptschule die Schulform mit dem stärksten Rückgang. Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Diese Entwicklung stellt sich in vielen Städten ähnlich dar.

Als Reaktion auf den Schülerrückgang hat die Stadt Bielefeld bereits in den Jahren 2008 bis 2010 Hauptschulflächen abgebaut: Sie hat die Dependancen der Brodhagenschule und der Lutherschule aufgegeben und die Siekerschule aufgelöst. Zudem wurden die Adolf-Reichwein-Schule und die Vennhofschule als Johannes-Rau-Schule im Schulzentrum mit der Theodor-Heuss-Realschule zusammengelegt.

Der Benchmark liegt für Hauptschulen in Halbtagsform bei 320 m² je Klasse, für Ganztags-hauptschulen bei 370 m² je Klasse. Aufgrund des hohen Ganztagsanteils von 64 Prozent setzen wir für die Bielefelder Hauptschulen insgesamt einen Benchmark von 360 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
398	287	530	421	396	425	465	21

In der Einzelbetrachtung der Hauptschulen (Grafik 2 am Ende des Teilberichts) bilden folgende Standorte auffällig hohe Kennzahlenwerte ab:

- Johannes-Rau-Schule mit 518 m² je Klasse,
- Hauptschule Jöllenbeck mit 489 m² je Klasse,
- Hauptschule Oldentrup mit 488 m² je Klasse und
- Marktschule mit 474 m² je Klasse.

Die weiteren Hauptschulen liegen im Bereich des Benchmarks oder unterschreiten diesen.

Bereits im Vergleichsjahr 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 4.400 m² BGF. Die Prognosen der Stadt Bielefeld gehen davon aus, dass die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2015/16 um weitere 19 Prozent absinken wird. Bei einer durchschnittlichen Klassenstärke von 20 Schülern würden dann nur noch 88 Klassen gebildet; im Vergleichsjahr waren es noch 116 Hauptschulklassen. Ohne eine Reduzierung der Schulstandorte würde der Überhang dann bereits rund 14.500 m² BGF betragen.

Als Reaktion darauf hat der Rat der Stadt Bielefeld beschlossen, dass nur noch fünf der Hauptschulen neue Schüler aufnehmen. Die übrigen vier Standorte (Marktschule, Lutherschule, Hauptschulen Senne und Oldentrup) laufen in den nächsten Jahren aus. Sofern diese Gebäude vollständig aufgegeben bzw. für andere Zwecke verwendet werden, bedeutet dies eine Reduzierung der Hauptschulflächen um rund 17.300 m² BGF.

Als eine Möglichkeit der Weiternutzung prüft die Stadt Bielefeld die Zusammenlegung von zwei Förderschulen im Gebäude der Hauptschule Oldentrup.

➔ **Feststellung**

Auf die rückläufigen Schülerzahlen bei den Hauptschulen hat die Stadt Bielefeld bereits reagiert. Die GPA NRW bewertet es positiv, dass sich die Kommune bereits frühzeitig mit der Weiterverwertung der auslaufenden Schulen beschäftigt.

Realschulen

Die Schülerzahlen an den Realschulen sind in Bielefeld seit dem Jahr 2002 relativ konstant geblieben. Im Schuljahr 2011/12 gab es erstmals knapp über 5.000 Realschüler.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
302	266	396	341	302	347	385	21

Die Einzelaufstellung der Standorte (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) zeigt, dass die höchsten Kennzahlenwerte auf folgende Schulen entfallen:

- Brackweder Realschule mit 394 m² je Klasse,

- Kuhloschule mit 354 m² je Klasse und
- Bosseschule mit 329 m² je Klasse.

Der Anteil der Ganztagschüler lag im Vergleichsjahr bei 36 Prozent. Aktuell werden sechs der neun Realschulen als gebundene Ganztagschulen geführt; diese befanden sich zum Zeitpunkt der Datenerhebung teilweise noch im Aufbau. Daher ist für die Folgejahre von einem höheren Ganztagsanteil auszugehen. Bei einer Ganztagsquote zwischen 60 und 80 Prozent setzt die GPA NRW für Realschulen einen Benchmark von 314 m² je Klasse an.

Die Schulverwaltung geht davon aus, dass bei der Zahl der Realschüler nach 2013 ein Rückgang einsetzen wird. Bis zum Schuljahr 2016/17 soll dieser jedoch weniger als 100 Schüler betragen. Die Zahl der zu bildenden Klassen würde sich demnach nur unwesentlich verringern. Ohne Flächenerweiterungen und bei höherem Ganztagsanteil sollte sich der Kennzahlenwert der Bielefelder Realschulen in den nächsten Jahren damit knapp unterhalb des Benchmarks einordnen. Die Flächen sind daher mittelfristig als angemessen einzuschätzen, sodass auf eine Potenzialausweitung verzichtet werden kann.

→ **Feststellung**

Bei den Realschulen wird es gemäß den Prognosedaten in den nächsten Jahren keinen Flächenüberhang geben.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Bielefeld seit dem Jahr 2003 kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2011 besuchten 7.215 Schüler die städtischen Gymnasien. Gegenüber dem Schuljahr 2000/01 bedeutet dies einen Anstieg um rund 20 Prozent.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
231	231	336	279	259	282	286	21

In der Gesamtbetrachtung der Gymnasien ist kein Flächenüberhang festzustellen. Die Stadt Bielefeld bildet bei dieser Schulform sogar den Minimalwert ab.

Bei den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen (siehe auch Grafik 4 am Ende des Teilberichts) heben sich jedoch zwei von den übrigen ab: das Max-Planck-Gymnasium mit 336 m² je Klasse sowie das Brackweder Gymnasium mit 324 m² je Klasse. Diese beiden verfügen über größere Flächen als die übrigen Gymnasien und überschreiten den Benchmark deutlich (siehe auch Grafik 4 am Ende des Teilberichts).

Für die Folgejahre geht die Schulverwaltung von einem Rückgang der Schülerzahlen aus, insbesondere nach dem doppelten Abiturjahrgang 2013. Dadurch sollte sich die Flächensituation in den Gymnasien sukzessive entspannen.

→ **Feststellung**

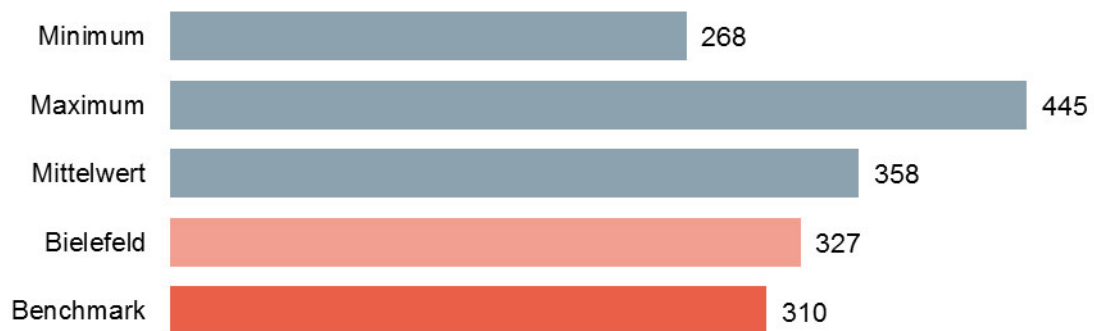
Die Bielefelder Gymnasien waren im Vergleichsjahr stark ausgelastet. Auch mit den verringerten Schülerzahlen ab dem Schuljahr 2013/14 gibt es bei dieser Schulform keine Überhänge.

Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler zeigt in Bielefeld ebenfalls eine steigende Tendenz. Im Jahr 2011 erreichte sie mit 4.607 ihren bisherigen Höchststand.

Bei den Gesamtschulen überstiegen die Anmeldezahlen in den letzten Jahren die Aufnahmekapazitäten der einzelnen Schulen. Deshalb mussten die Schüler teilweise abgelehnt werden und auf andere Schulformen ausweichen.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
327	268	445	358	317	362	393	20

Bei den Kennzahlenwerten der einzelnen Standorte (siehe Grafik 5 am Ende des Teilberichts) zeigt sich eine hohe Spannweite: Die Martin-Niemöller-Gesamtschule (376 m² je Klasse), die Gesamtschule Stieghorst (341 m² je Klasse) und die Gesamtschule Brackwede (328 m² je Klasse) positionieren sich oberhalb des Benchmarks. Dagegen liegt die Gesamtschule Rosenhöhe mit 223 m² je Klasse weit darunter.

Aufgrund der hohen Auslastung der Gesamtschulen ist davon auszugehen, dass die Überschreitung des Benchmarks nicht auf Leerstände in den Objekten zurückzuführen ist. Grund für einen hohen Flächenwert können auch ein eher großzügiges Raumangebot oder eine ineffiziente Gebäudestruktur (z.B. große Verkehrsflächen) sein. Ein Indiz für die Flächeneffizienz eines Gebäudes ist der Anteil der Nutzfläche an der BGF: Dieser ist bei der Martin-Niemöller-Gesamtschule und der Gesamtschule Brackwede mit 59 bzw. 60 Prozent auffällig gering. Bei den zwei anderen Gesamtschulen liegt dieser Wert bei 66 Prozent.

Unter den Gesamtschülern waren im Vergleichsjahr 200 Schüler aus Nachbarkommunen. Durch die (geplante) Neugründung von Gesamtschulen in Verl, Halle und Schloß Holte-Stukenbrock könnte sich die Zahl der Einpendler in den nächsten Jahren verringern. Aufgrund des starken Interesses an dieser Schulform ist dennoch nicht davon auszugehen, dass die Auslastung der Gesamtschulen wesentlich zurückgehen wird. Die Schulentwicklungsplanung prognostiziert nahezu konstante Schülerzahlen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob Gesamtschulgebäude effizienter genutzt werden können. Die Schaffung zusätzlicher Unterrichtsräume könnte an einzelnen Standorten eine Erhöhung der Zügigkeiten in den vorhandenen Objekten ermöglichen. Alternativ könnten Teilflächen für andere Zwecke genutzt bzw. vermietet werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Für das Vergleichsjahr 2011/12 hat die GPA NRW folgende Potenziale ermittelt:

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	312	295	8.100
Hauptschulen	398	360	4.400
Realschulen	302	293*	.*
Gymnasien	231	261	-
Gesamtschulen	327	310	3.200
Gesamt			15.700

*Steigender Raumbedarf aufgrund wachsenden Ganztagsanteils, daher keine Potenzialausweisung

Die GPA NRW setzt einen jährlichen Aufwand von 100 Euro je m² BGF an (beinhaltet Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten). Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannbreite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen. Bei einem Flächenabbau im errechneten Umfang könnte die Stadt Bielefeld daher eine Haushaltsentlastung von rund 1,57 Mio. Euro erreichen.

Durch die Schließung mehrerer Schulstandorte realisiert die Stadt Bielefeld das Potenzial im Bereich der Hauptschulen. Wie oben aufgezeigt steigen die Überhänge bei den Grundschulen in den nächsten Jahren auf rund 12.000 m² an. Bei den Gesamtschulen wird das Potenzial voraussichtlich bestehen bleiben, sofern die Stadt keine Veränderung der Raumsituation vornimmt.

Schulturnhallen

Diese Betrachtung bezieht alle Sport- und Turnhallen ein, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Hallen-Einheiten und Flächen anteilig berücksichtigt. Sehr kleine Hallen und Gymnastikräume sind als 0,5 Übungseinheiten angesetzt.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
79,7	42,7	79,7	64,1	60,9	66,1	68,8	20

Der Maximalwert in diesem Vergleich belegt, dass die Stadt Bielefeld über ein flächenmäßig relativ großes Angebot an Schulturnhallen verfügt. Daraus lässt sich noch nicht ableiten, ob die vorhandenen Hallenflächen für den Schulunterricht ausreichen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildete Klassen bzw. Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmen berücksichtigt. Die Schul- und Sportverwaltungen in den kreisfreien Städten haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Bielefeld wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf bei zwölf Klassen / Übungseinheit	Bestand	Differenz
Grundschulen	40,8	42,6	1,8
Hauptschulen	9,7	9,0	-0,7
Realschulen	15,1	14,5	-0,6
Gymnasien	25,7	24,8	-0,9
Gesamtschulen	15,1	16,0	0,9
Gesamt	106,4	106,9	0,5

→ Feststellung

Der Bestand an Hallen-Einheiten entspricht nahezu exakt dem Bedarf im Vergleichsjahr. Das Angebot an Schulturnhallen ist daher aktuell angemessen.

Die Zahl der Hallen-Einheiten für den Schulsport stellt sich unter den Vergleichskommunen unauffällig dar: Für Bielefeld errechnet sich eine Quote von 0,84 Hallen-Einheiten je zehn Klassen, dies entspricht exakt dem Durchschnittswert.

Durch die rückläufigen Schülerzahlen wird sich der Hallenbedarf für den Schulsport zukünftig verringern. Der vorhandene Bestand sollte daher auch zukünftig für Unterrichtszwecke ausreichend sein. Dabei ist folgende Besonderheit zu berücksichtigen: Die Stadt Bielefeld beabsichtigt, an zwei Standorten (Theodor-Heuss-Realschule und Helmholtz-Gymnasium) NRW-Sportschulen einzurichten. Diese Ausrichtung erfordert einen erhöhten Hallenbedarf, da in den Klassen 5 bis 7 wöchentlich fünf statt drei Stunden Sportunterricht eingeplant werden.

Turnhallen (gesamt)

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Zu den oben aufgeführten Schulsporthallen kommen 32 Hallen-Einheiten von Berufskollegs und Förderschulen sowie Hallen mit reiner Vereinsnutzung hinzu. Dazu gehören nicht nur Hallen, die im Eigentum der Stadt stehen oder von ihr angemietet sind; einbezogen werden sämtliche Objekte, deren Unterhaltung bzw. Bewirtschaftung von der Kommune unterstützt wird (z.B. durch Vereinszuschüsse). Turnhallen für spezielle Sportarten wie Eissport, Leichtathletik, Tennis, Radsport, Reitsport etc. bleiben dagegen unberücksichtigt.

Insgesamt sind für die Stadt Bielefeld 139 Hallen-Einheiten in die Kennzahlenberechnung eingeflossen:

Kennzahlenvergleiche Turnhallen gesamt

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	397	201	397	311	283	318	349	19
Durchschnittliche BGF je Hallen-Einheit in m ²	933	547	933	775	718	760	856	18
Hallen-Einheiten je 1.000 Einwohner	0,43	0,28	0,51	0,40	0,38	0,41	0,43	19

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld verfügt unter den Vergleichsstädten über die höchste Hallenfläche je Einwohner. Da die Anzahl der Hallen-Einheiten nur leicht über dem Mittelwert liegt, ist dies vor allem auf die Größe der Einheiten zurückzuführen.

Die differenzierte Betrachtung nach den Bielefelder Stadtbezirken zeigt die höchsten Quoten in den Bezirken Brackwede und Mitte. Die wenigsten Hallen gibt es in Sennestadt und Stieghorst:

Kennzahlenvergleiche Turnhallen nach Bielefelder Stadtbezirken

Stadtbezirk	Einwohner	Hallen-Einheiten	BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	Hallen-Einheiten je 1.000 Einwohner
Jöllenberg	21.826	8,5	349	0,39
Dornberg	19.094	6,0	266	0,31
Heepen	46.698	18,0	342	0,39
Schildesche	40.457	13,5	314	0,33
Mitte	76.391	44,0	567	0,57
Stieghorst	32.019	8,5	269	0,27
Gadderbaum	10.339	3,5	306	0,34
Brackwede	38.403	24,5	540	0,64
Senne	20.051	7,0	266	0,35
Sennestadt	20.902	5,5	336	0,26

Die Stadt Bielefeld erhebt für die außerschulische Nutzung der Sportstätten grundsätzlich Entgelte. Allerdings sind dem Stadtsportbund angehörende und als gemeinnützig anerkannte Vereine von der Entgeltspflicht befreit. Dafür tragen die Sportvereine durch die auf sie übertragene Schlüsselgewalt zur Reduzierung des Aufwands für die Hausmeister bei.

Bei einer Überprüfung der tatsächlichen Hallennutzung wird teilweise festgestellt, dass Vereine Hallenzeiten belegen, diese jedoch nicht regelmäßig nutzen bzw. nur mit sehr wenigen Teilnehmern. Benutzungsentgelte können dies verhindern und dazu beitragen, dass die zur Verfügung stehenden Hallenzeiten besser genutzt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte auf eine völlige Befreiung von der Entgeltspflicht verzichten.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Als Folge der sinkenden Schülerzahlen sind viele Grundschulen nicht mehr vollständig ausgelastet. Um Gebäudekosten einzusparen, sollte die Stadt Bielefeld die Schulstandorte reduzieren. Sofern sie an ihrem Entschluss festhält, sämtliche Schulen zu erhalten, wird der Flächenüberhang in den nächsten Jahren weiter anwachsen.
- Bei den Hauptschulen hat die Stadt Bielefeld auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Obwohl sie schon in den Vorjahren Standorte aufgegeben hat, sind im Vergleichsjahr noch Flächenüberhänge vorhanden. Mit der Auflösung vier weiterer Hauptschulen hat die Kommune bereits weitere Maßnahmen beschlossen.
- Die Realschulen werden aufgrund des steigenden Ganztagsanteils in den nächsten Jahren ausgelastet sein.
- Die Flächenkennzahl der Gymnasien unterschreitet den Benchmark. Der Schülerzahlenrückgang wird bei dieser Schulform zu einer Entspannung der Flächensituation führen.

- Die Gesamtschulen nutzen ihre Aufnahmekapazitäten voll aus, sind jedoch teilweise großzügig bemessen. Die Stadt sollte prüfen, ob durch eine effizientere Nutzung der Gebäude eine höhere Zügigkeit oder die Vermietung von Teilflächen ermöglicht werden können.
- Der Bestand an Schulturnhallen entspricht dem aktuellen Bedarf.
- Insgesamt steht den Bürgern ein überdurchschnittliches Hallenangebot zur Verfügung. Da die Hallen sehr groß sind, bildet die Stadt Bielefeld je Einwohner die größte Hallenfläche ab.
- Die Stadt Bielefeld konnte die Flächendaten und Schülerzahlen innerhalb kurzer Zeit in guter Qualität liefern. Die Datentransparenz stellt sich wesentlich besser dar als in vielen Vergleichsstädten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Bielefeld mit dem Index 3.

Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten³ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügten Fragebogen (siehe Ende des Teilberichts, Tabelle 1) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Bielefeld erfüllt sind.

Hierzu hat die GPA NRW die Fragen nach ihrer Bedeutung gewichtet. Basierend auf dem vor Ort geführten Interview haben wir bewertet, inwieweit die Stadt Bielefeld die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Bielefeld einen Wert von 59 Prozent erreicht. Dies indiziert, dass bereits gute Ansätze vorhanden, aber auch noch Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

In Bielefeld ist der Immobilienservicebetrieb (ISB) für das strategische Flächenmanagement zuständig. Gemäß der „Geschäftsanweisung für den Grundstückshandel“ soll er erforderliche Immobilien erwerben und nicht benötigte Objekte veräußern. Nach eigenen Angaben überprüft der ISB daher kontinuierlich, ob die städtischen Immobilien noch für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Damit gehört auch die Verwertung der nicht mehr benötigten Schulgebäude zum Aufgabenfeld des ISB. Bei den bisher freigezogenen Objekten ist es z.B. durch den Verkauf an andere Schul-

³ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

träger gelungen, zeitnah eine Entlastung des Haushalts herbeizuführen. Alternativ prüft er auch andere Möglichkeiten, um die Auslastung der Gebäude zu verbessern: Ein Beispiel ist die oben bereits erwähnte Kombination von Grundschule und Kindertagesstätte in Schröttinghausen-Deppendorf. Ein weiteres Beispiel ist die Verlagerung von Förderschulen in das Gebäude der ehemaligen Hauptschule Oldentrup.

→ **Feststellung**

Der ISB ist in Bielefeld die zentrale Stelle für die Steuerung des Immobilienportfolios. Die wesentlichen Gebäudedaten liegen dort in digitaler Form vor. Er entwickelt Maßnahmen, um den Gebäudebestand jeweils an den notwendigen Bedarf anzupassen.

Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte: Belegung, Flächendaten, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand müssen bekannt sein. Die Gebäudedaten und Grundrisspläne sind im ISB elektronisch erfasst. Die angefallenen Gebäudekosten können aus der SAP-Software entnommen werden. Standardmäßige Berichte über die Entwicklung der Daten werden bisher nicht erstellt.

Über ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster verfügt der ISB nicht. In einem solchen Kataster sollten alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst sein. Der ISB führt jährliche Begehungen der Immobilien durch, um die erforderlichen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen zu erfassen. Die Maßnahmen werden nach Prioritäten geordnet und im Rahmen der finanziellen und personellen Ressourcen abgearbeitet.

Der ISB geht aktuell von einem Sanierungs- und Instandhaltungstau von insgesamt 583 Mio. Euro aus. Dieser Betrag ist grob nach Gebäudearten ermittelt; eine differenzierte Verteilung des Betrages auf Einzelobjekte ist nicht vorhanden.

Sämtliche externen Dienstleistungsverträge hat der ISB in einem Vertragskataster erfasst. Hierzu gehören auch die Handwerker-Rahmenverträge. Die Leistungen werden nach Angabe des ISB regelmäßig losweise neu ausgeschrieben.

Für die Planung der Errichtungs- und Nutzungskosten orientiert sich der ISB an Vergleichsobjekten. Bei den Raumplanungen werden Neben- und Verkehrsflächen reduziert, um möglichst effiziente Gebäude zu erreichen. Neben baulichen Standards (z.B. leicht zu reinigende Bodenbeläge) sind auch Vorgaben für den Energieverbrauch definiert. Ziel dieser Vorgaben ist es, dauerhaft niedrige Bewirtschaftungskosten zu erzielen.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt der ISB nur bei Bedarf an, um anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen. Bei größeren Projekten beauftragt er hierfür externe Beratungsunternehmen.

Für die bestehenden Gebäude führt der ISB solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht standardmäßig durch. Ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet wird, ist nicht vorhanden. Die Erhebung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Der ISB sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Für Entscheidungen über Neubau- und Sanierungsprojekten legt er bereits langfristige Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde. Der ISB sollte die Kennzahlenerhebung sukzessive auf den gesamten Gebäudebestand ausweiten.

Hinweise zum Aufbau eines solchen Kennzahlensystems sind dem als Anlage beigefügten Fragebogen zu entnehmen.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Bielefeld hatte 2011 insgesamt 73 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁴. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72	55	103	73	67	72	76	22

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung ist in Bielefeld leicht höher als in den meisten Vergleichskommunen (42.846 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber einem Mittelwert von 42.421 Euro).

Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Anzahl der betreuten Schüler:

⁴ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
594	428	778	602	548	605	659	22

→ **Feststellung**

Die Personalausstattung in den Schulsekretariaten stellt sich insgesamt unauffällig dar.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Daraus geht hervor, dass die Stadt Bielefeld bei Grund- und Förderschulen unterdurchschnittliche Personalaufwendungen erreicht. Bei allen weiterführenden Schulen liegen die Bielefelder Werte dagegen oberhalb der interkommunalen Mittelwerte.

Nicht in die obige Gesamtkennzahl einbezogen sind die Berufskollegs. Für diese Schulform errechnen sich folgende Kennzahlenwerte:

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro (Berufskollegs) 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
57	35	73	51	46	51	55	20

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat (Berufskollegs) 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
789	597	1.234	891	789	840	988	21

Auch bei den Berufskollegs ist das Vergütungsniveau der Stadt Bielefeld höher als in den Vergleichsstädten (Bielefeld: 44.662 Euro je Vollzeit-Stelle; Mittelwert: 43.230 Euro je Vollzeit-Stelle).

→ **Feststellung**

Ein relativ hoher Personaleinsatz sowie die überdurchschnittliche Vergütung führen zu einem insgesamt überdurchschnittlichen Aufwandsniveau je Vollzeit-Stelle bei den Berufskollegs.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Ansätze in den Stellenberechnungen für die weiterführenden Schulen sowie die Berufskollegs überprüfen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Dies trifft auch auf die Stadt Bielefeld zu. Die Stellen sind dort grundsätzlich nach Entgeltgruppe 5 bewertet, allerdings erhalten die meisten Sekretariatskräfte aktuell eine Vergütung nach der höheren Entgeltgruppe 6.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Bielefeld Vollzeit-Stellen	Bielefeld Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	2,9	4,0	0,6
E 8	6,5	8,9	5,2
E 7	-	-	0,1
E 6 / A 7	40,1	55,2	57,3
E 5	23,2	31,9	34,0
E 3	-	-	2,7
E 2	-	-	0,1
Summe	72,7	100,0	100,0

Daneben gibt es in Bielefeld auch mehrere Sekretariatskräfte in den Entgeltgruppen 8 und 9. Lediglich zehn der 22 Vergleichsstädte haben Sekretariatsstellen in diesen hohen Vergütungsgruppen. Üblicherweise sind diese in den Berufskollegs zu finden. In diesen größeren Einheiten sind die Sekretariate häufig mit mehreren Kräften besetzt. Nimmt eine der Stellen dort zusätzlich Koordinierungsaufgaben wahr, kann dies zu einer höheren Bewertung führen. Die Stadt Bielefeld hat jedoch auch Stellen in Gesamtschulen der Entgeltgruppe 8 zugeordnet.

→ Feststellung

Der Anteil der Sekretariatskräfte in höheren Entgeltgruppen ist in Bielefeld größer als in den Vergleichskommunen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte die Stellenbewertungen der Sekretariatskräfte in den Gesamtschulen und Berufskollegs überprüfen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Bielefeld basiert auf einer Grundformel, die einen Schüleransatz, einen Klassenansatz sowie einen Ausländer-/Aussiedleransatz beinhaltet. Dabei werden die Schülerzahlen der Grund- und Förderschulen sowie der weiterführenden Schulen mit unterschiedlichen Faktoren gewichtet.

Für Ganztagschulen werden Zeitzuschläge gewährt. Weitere Aufschläge gibt es für besondere Tätigkeiten der Schulleiter (z.B. Personalratstätigkeiten) und Besonderheiten der Schule. Die Anzahl dieser Sondertatbestände ist gering.

Für jede Schulform sind Mindest- und Höchststundenzahlen definiert. Für kleinere Grundschulen sind mindestens zwölf Wochenstunden angesetzt. In Vergleichsstädten sind bei Grundschulen durchaus geringere Mindestvorgaben von acht oder zehn Wochenstunden festgelegt.

Die Arbeitszeiten der Sekretariatskräfte werden jährlich neu berechnet. Eine Änderung der Arbeitszeit wird nur im Einvernehmen mit den Betroffenen oder bei einem personellen Wechsel vorgenommen. Anpassungen können dabei zu Umsetzungen zu anderen Schulen führen.

Durch die rückläufigen Schülerzahlen werden die Neuberechnungen bei vielen Schulen zu einer Verringerung der erforderlichen Arbeitszeiten führen. Da eine Reduzierung der Wochenstunden bei der Stadt Bielefeld die Zustimmung der Sekretariatskraft voraussetzt, kann diese ohne Einverständnis der Betroffenen erst im Falle einer Fluktuation umgesetzt werden. Die meisten Vergleichsstädte arbeiten mit flexibleren Arbeitsverträgen, die der Kommune eine Anpassung der Stundenzahl bei Bedarfsänderungen ermöglichen. Nach den Schilderungen der Schulverwaltungen gelingt es auch in diesen Fällen meistens, einvernehmliche Lösungen zu finden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte eine flexiblere Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte anstreben, um die Arbeitszeiten zeitnah an den sich verändernden Bedarf anpassen zu können.

Hierzu hat die GPA NRW der Schulverwaltung Ansprechpartner aus den Vergleichsstädten benannt.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Bielefeld hat im Jahr 2011 insgesamt rund 5,9 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen 97 Prozent auf den Schulweg, die übrigen 177.000 Euro auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Bielefeld	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	125	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	546	378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	22,1	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18
Einpendlerquote	9,7	0,7	27,8	7,7	3,1	5,9	9,8	15

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Bielefeld insgesamt auf überdurchschnittlichem Niveau. Grund ist ein hoher Anteil von Schülern mit Anspruch auf Fahrkostenübernahme.

Der Prozentsatz der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl ist in Bielefeld bei fast jeder Schulform überdurchschnittlich. Einzige Ausnahme sind die Berufskollegs. Bei der hohen Beförderungsquote wirkt sich die Struktur der Kommune aus: Die Gemeindefläche ist mit 258 km² gegenüber einem Mittelwert von 169 km² sehr groß. Gleichzeitig ist die Bevölkerungsdichte mit 1.254 Einwohnern je km² eher gering (Mittelwert: 1.948 Einwohner je km²).

Hinzu kommt, dass auch der Anteil der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Bielefeld größer ist als in den meisten Kommunen. Insbesondere an den Haupt- und Realschulen liegt die Einpendlerquote auffällig hoch.

→ Feststellung

Die Beförderungskosten für den Schulweg sind im Verhältnis zu den beförderten Schülern insgesamt unterdurchschnittlich. Dies ist ein Indiz für eine wirtschaftliche Organisation des Schülertransports.

Vor allem bei Grund-, Haupt- und Förderschulen erreicht die Stadt Bielefeld sehr geringe Werte. Auch bei den Gymnasien liegt diese Kennzahl auf niedrigem Niveau. Oberhalb der Mittelwerte liegen die Beförderungskosten für den Schulweg dagegen bei Realschulen, Gesamtschulen und Berufskollegs.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Bielefeld nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dieser wird in Bielefeld und Umgebung durch die OWL Verkehr GmbH organisiert.

Die anspruchsberechtigten Schüler der städtischen Schulen erhalten von der Stadt Bielefeld Schulwegtickets für die Fahrten zwischen Wohnanschrift und Schule. Diese gelten lediglich für den direkten Weg zur Schule und zurück während der Schulzeit. Als Ergänzung können die Schüler selbst das „Fun-Ticket“ erwerben. Dieses berechtigt zur Nutzung des ÖPNV außerhalb der Schulzeiten, an Wochenenden sowie in den Ferienzeiten.

Ein Schülerspezialverkehr wird nahezu ausschließlich im Primarbereich sowie an Förderschulen eingesetzt, wenn eine Nutzung des ÖPNV nicht möglich ist. Von den Grundschulern werden rund 31 Prozent der anspruchsberechtigten Kinder mit Spezialverkehr befördert, bei den Förderschulen sind es 55 Prozent. Die Stadt Bielefeld schreibt die meisten Leistungen des Schülerspezialverkehrs jährlich neu aus, einzelne Verträge werden mit Laufzeiten von zwei bis drei Jahren geschlossen.

Das Amt für Schule der Stadt Bielefeld ist zuständig für die Prüfung des Anspruchs auf Übernahme der Beförderungskosten. Eine freiwillige Kostenübernahme für nicht anspruchsberechtigte Schüler gibt es in Bielefeld nicht. Bei der Übernahme der Fahrkosten beachtet die Stadt Bielefeld den in der Schülerfahrkostenverordnung festgelegten Höchstbetrag von 100 Euro/Monat⁵. Ersatzleistungen (z.B. Fahrradpauschalen) als Anreiz zum Verzicht auf die Schülertickets bietet die Stadt nicht an.

Um die Aufwendungen für die Schülerbeförderung zu verringern, erstellt die Stadt Bielefeld derzeit eine Machbarkeitsstudie zur Schulzeitentzerrung. Gleichzeitig soll der ÖPNV entsprechend optimiert werden.

Zwischen dem Verkehrsträger und dem Schulträger findet mindestens einmal jährlich ein Abstimmungsgespräch statt, um reibungslose Abläufe bei der Vergabe der Schulwegtickets sicherzustellen. Zudem steht das Amt für Schule in ständigem Kontakt mit dem Verkehrsträger, um kurzfristige Problemstellungen (erforderliche Zusatzbusse, Verspätungen, Ausfälle) möglichst zeitnah auszuräumen.

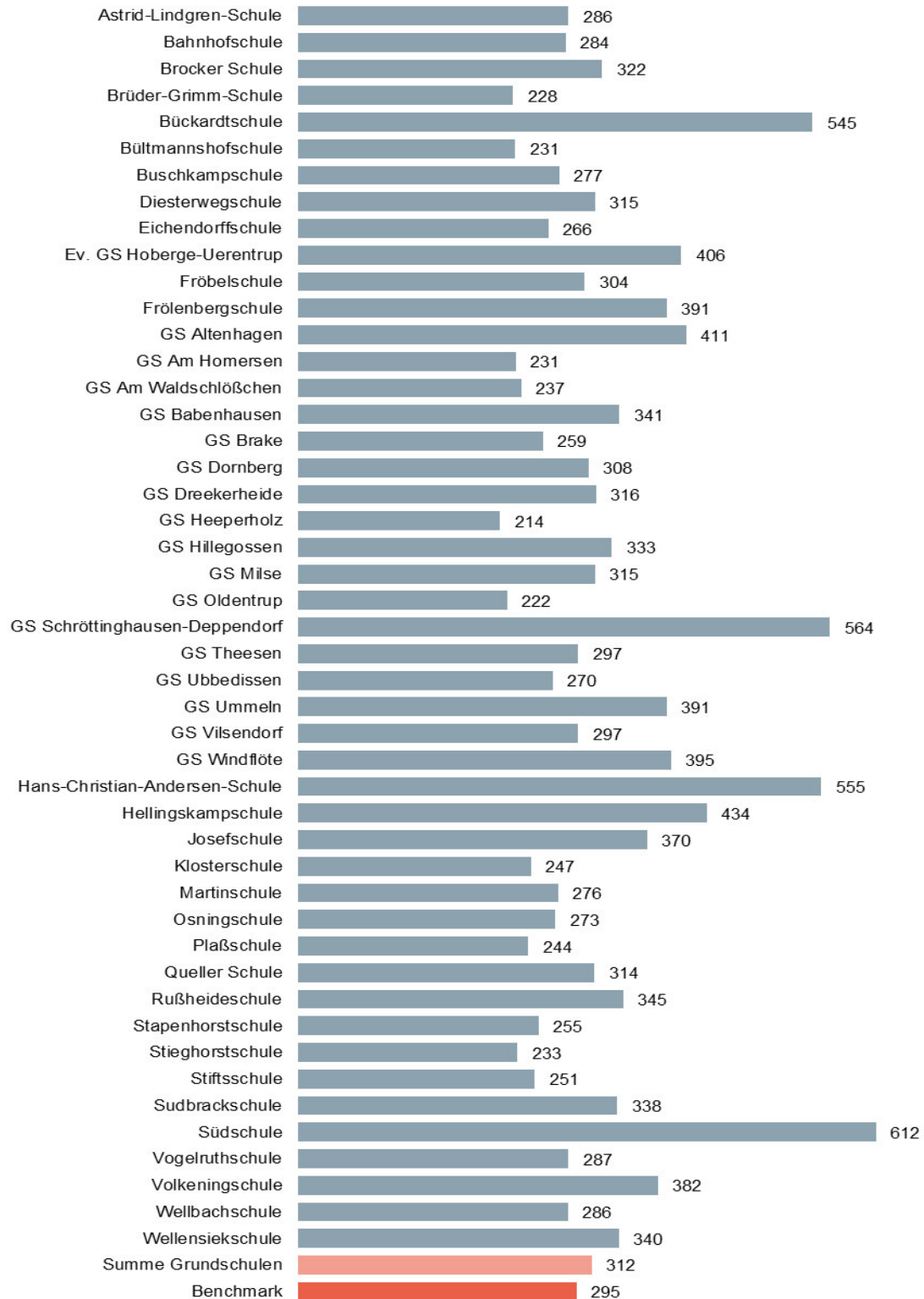
→ **Feststellung**

Im Themenfeld Schülerbeförderung sind aus den Kennzahlenwerten und der geschilderten Vorgehensweise keine signifikanten Handlungsmöglichkeiten abzuleiten. Die angestrebte Optimierung durch Entzerrung der Schulzeiten bewerten wir positiv.

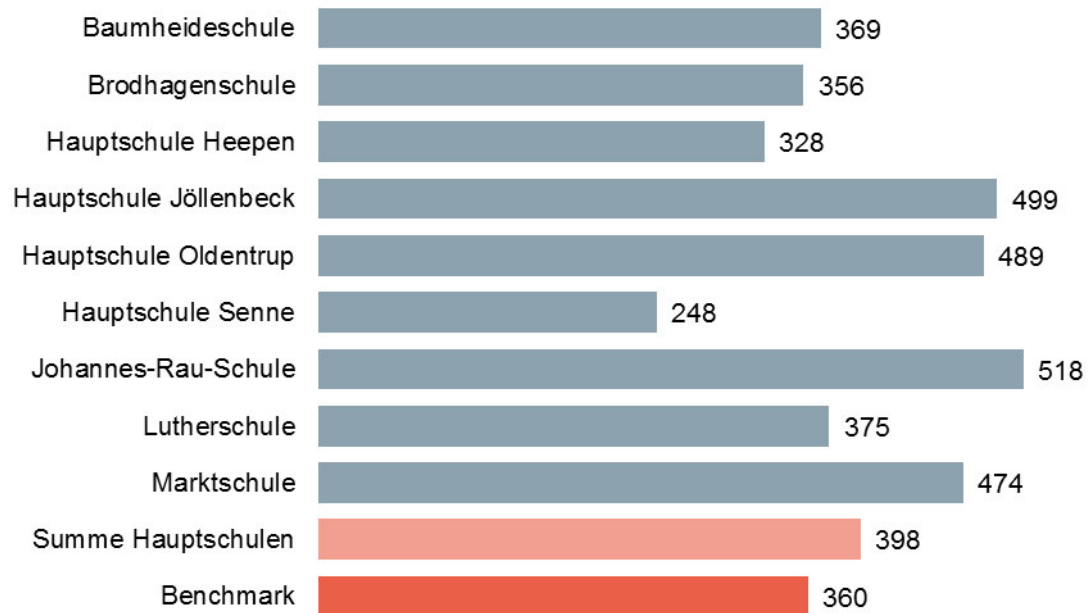
⁵ § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO)

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

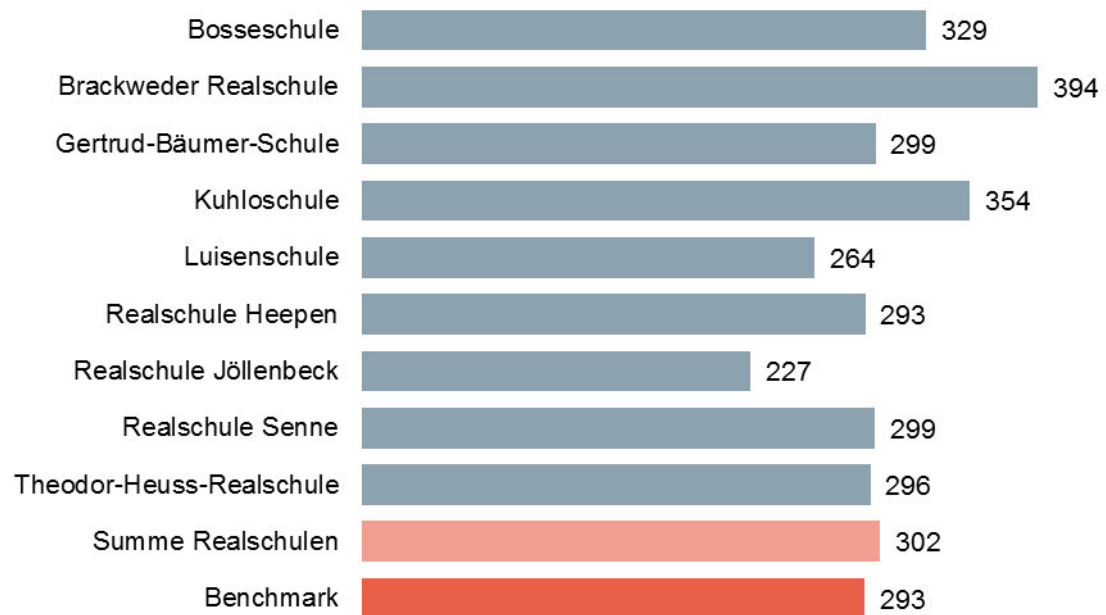
Grafik1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



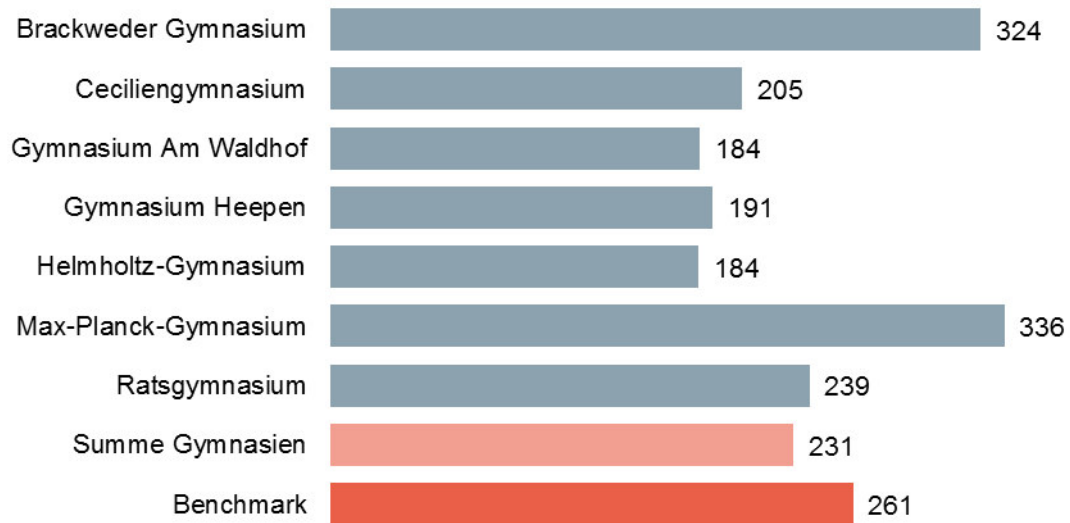
Grafik 2: BGF Hauptschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 3: BGF Realschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 4: BGF Gymnasien je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 5: BGF Gesamtschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011

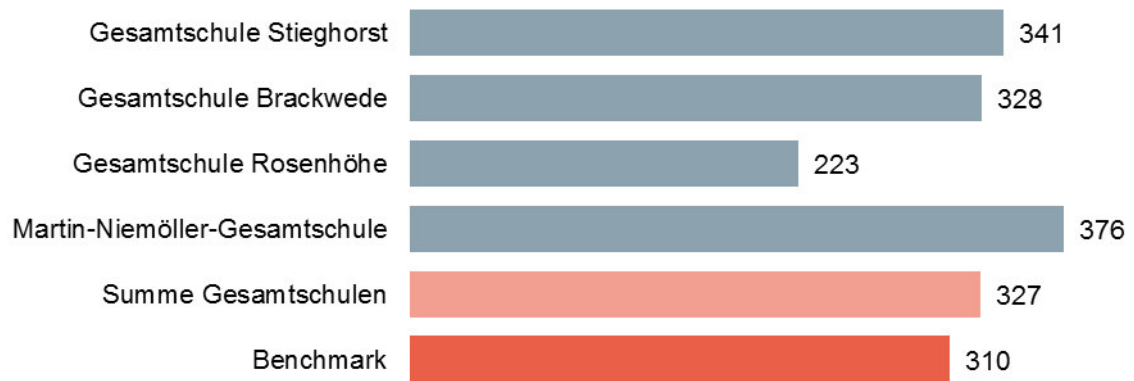


Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements				37	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				77	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungstau ermittelt?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wird das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für	vollständig	3	2	6	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
externe Services und Dienstleistungen?	erfüllt				
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				50	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				76	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				19	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				49	
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarioberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				15	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				45	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte, die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen	überwiegend	2	3	6	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner) ?	erfüllt				
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2,3,5) aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				40	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				67	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Punktzahl Kennzahlensystem				6	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				15	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				167	285
Erfüllungsgrad gesamt				59	

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	67	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	632	355	1.165	659	556	627	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.322	33.400	44.555	41.407	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	99	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	424	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.084	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	669	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	41.887	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	68	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	644	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.644	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	79	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	562	403	832	614	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.496	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	119	78	322	159	123	148	189	22

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	353	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.115	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	57	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	789	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.662	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	72	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	690	478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	9,0	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	103	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	362	280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	27,3	6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	154	23	231	121	96	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	475	287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	31,9	4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	171	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	453	329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	37,2	6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	215	34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	456	308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	46,5	1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	506	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	968	886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	50,9	12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	86	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	715	339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	12,0	3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -
anlagen der Stadt Bielefeld
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	4
Kennzahlen	6
Straßenbeleuchtung	10
Energie	11
Unterhaltung	13
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	13

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet und analysiert sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamteinschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Analyse um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Abschließend stellt die GPA NRW die Verteilung der Flächen nach Schadensklassen und, soweit möglich, die Veränderung zur letzten überörtlichen Prüfung dar.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Bielefeld erörtert wurde.

- Die Verantwortung für die Verkehrsflächen und –anlagen liegt im Amt für Verkehr. Die manuellen Tätigkeiten sind in den Umweltbetrieb ausgegliedert. Dafür erhält der Umweltbetrieb von der Stadt einen Pauschalbetrag von ca. fünf Mio. Euro.

- Die Aufgaben des Umweltbetriebes sind grundsätzlich definiert. Eine eindeutige Leistungsbeschreibung gibt es jedoch nicht.
- Aus den Aufstellungen des Umweltbetriebes über die Kosten der Unterhaltung geht hervor, dass in den Jahren 2009 bis 2013 die Kosten tatsächlich höher waren als der von der Stadt gezahlte Pauschalbetrag.
- Um den tatsächlichen Ressourcenverbrauch im Haushalt abzubilden und die Leistungen in der Straßenunterhaltung steuern zu können, sollte eine eindeutige Leistungsbeschreibung zwischen Stadt und Umweltbetrieb erstellt werden, auf deren Basis dann auch abgerechnet wird.
- Die Stadt Bielefeld hat ein Verkehrsmanagementsystem (VMS) aufgebaut. Dieses ist als übergeordnetes System mit verschiedenen Bausteinen zu verstehen.
- Ein Bestandteil ist die Straßendatenbank. Darin sind die Leitdaten, Querschnittsdaten und Funktionsdaten enthalten. Informationen zu Aufbauten und Schichten sind soweit sie vorliegen auch eingepflegt. Die Zustandsdaten sind ebenso enthalten, beziehen sich jedoch noch auf den Stand der Eröffnungsbilanz. Eine neue Zustandserfassung bzw. Inventur wurde bislang nicht durchgeführt. Erhaltungsdaten sowie Maßnahmen und Kosten werden derzeit noch nicht eingepflegt. Die Anwendung dafür ist im Aufbau.
- Ein weiterer Bestandteil des VMS ist ein Pavement-Management-System. Eine Datenbank die der systematischen, an wirtschaftlichen wie technischen Aspekten orientierten, ausgerichtete Erhaltungsplanung ermöglicht. Dieses befindet sich jedoch noch im Aufbau. Es müssen alle für die Straßenunterhaltung und Instandhaltung erforderlichen Daten erfasst werden. Neben den gesamten Zustandsdaten sind dies auch die möglichen Maßnahmen sowie der jeweilige Finanzbedarf.
- Mit den eingeführten Systemen hat die Stadt Bielefeld die Voraussetzung für ein betriebswirtschaftlich wie technisch optimiertes Erhaltungsmanagement geschaffen. Es gilt aber nun, diese Systeme schnellstmöglich mit Leben zu füllen und in der Praxis zu implementieren.
- Die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung werden als zwei getrennte Systeme geführt. Die Rechnungen des Amtes für Verkehr werden zur Anlagenbuchhaltung weitergeleitet. Allerdings ist nicht sichergestellt, dass die Entwicklung beider Systeme gleich verläuft, da im VMS bislang keine Werte eingepflegt werden.
- Auch die durch die Begehungen festgestellten Informationen und Schäden werden bislang noch nicht in die Straßendatenbank übernommen. Es ist geplant, die Straßenbegehungen mit sogenannten Toughbooks auszustatten. Dies ermöglicht eine digitale Schadenserfassung vor Ort mit GPS-Positionierung. Die Schadensdaten werden nach der Planung tageweise per DV-Schnittstelle straßenabschnittsscharf in das VMS übertragen.

Strukturen

Die Stadt Bielefeld unterhält in ihrem 25.700 ha großen Stadtgebiet knapp 10,5 Mio. m² Verkehrsflächen. Das Straßenbegleitgrün bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.258	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	32,4	20,9	47,2	32,3	28,9	30,6	34,7	22

Das Stadtgebiet Bielefelds ist – absolut betrachtet - das viertgrößte im Segment der kreisfreien Städte. Somit ergibt sich auch eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Gleichwohl bedarf es in Bielefeld einwohnerbezogen nur einer durchschnittlichen Größe der Verkehrsfläche zur Erschließung des Stadtgebietes. Dabei bleibt der Anteil der Verkehrsflächen an der Gesamtfläche des Stadtgebietes gering. Dies unterstreicht die ländlich geprägte Struktur Bielefelds mit einem hohen Grünflächenanteil.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Städte, das langfristig zu erhalten ist. Die notwendige Er- und Unterhaltung ebenso wie die Instandhaltung des Vermögens sind insoweit unabdingbar. Andernfalls droht ein Werteverzehr mit zum einen entsprechenden Risiken für Haushalt und Bilanz und zum anderen erheblichen Mängeln im Straßenzustand.

Die Bedeutung dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Bielefeld bilanziell mit einem Wert von über 330 Mio. Euro ausgewiesen (Stand 31.12.2011). Im Vergleich zu dem im Finanzbericht dargestellten Straßenvermögen hat die GPA NRW hier nur eine Teilmenge - die Straßen, Wege und Plätze – einbezogen.

Verkehrsflächenquote in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,8	3,7	27,7	15,1	10,2	15,7	18,4	20

Die Verkehrsflächenquote ergibt sich als Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze) an der Bilanzsumme. Interkommunal zeigt sich für Bielefeld bereits eine unterdurchschnittliche Quote, die durch eine Verringerung der Vermögenswerte im Zeitverlauf weiter reduziert wird.

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2009	2010	2011	2012
374.525.859	352.199.584	335.656.526	318.356.355

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten vier Jahren verringert sich der Bilanzwert um 15 Prozent bzw. 56 Mio. Euro. Analog ist auch der Anteil an der Bilanzsumme von 15 Prozent in 2009 auf 13 Prozent in 2013 zurückgegangen.

Kennzahlen

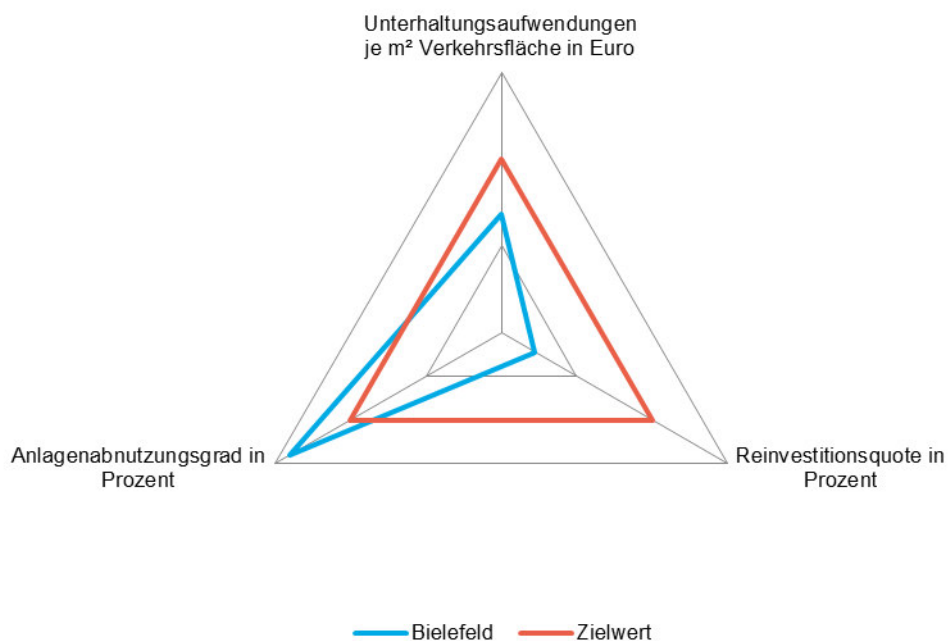
Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Bielefeld ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Merkmalausprägungen 2011



¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

Kennzahlen	Bielefeld	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,75	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	22,4	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	70,0	50

Alle drei Kennzahlen indizieren ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine Überalterung des Straßenvermögens hin. Dies wird entsprechende Reinvestitionen erforderlich machen. Die Reinvestitionsquote kann daher bereits kurz- und mittelfristig nicht auf dem Niveau des Jahres 2011 gehalten werden, ohne dass nicht Vermögen weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert. Die Unterschreitung des Zielwertes bei den Unterhaltungsaufwendungen ist insofern zu relativieren als dass im Rahmen der Eröffnungsbilanz Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von rund 20 Mio. Euro gebildet wurden. Diese werden sukzessive in Anspruch genommen.

Die GPA NRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Bielefeld hat für alle Verkehrsflächen eine Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren festgelegt. Zum Stichtag 31.12.2011 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei 12 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
70,0	8,9	80,0	52,4	45,5	49,1	68,9	17

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannbreite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen und zum anderen in der Bewertung der Anlagen unterschiedliche Wege gewählt haben.

Im Zeitraum von 2009 bis 2012 ist die durchschnittliche Restnutzungsdauer des Straßenvermögens in Bielefeld kontinuierlich von 13,8 auf 11 Jahre zurückgegangen. Der Anlagenabnutzungsgrad hat sich somit in 2012 weiter auf 72,5 Prozent erhöht. Dieser Entwicklung kann nur über entsprechende Reinvestitionen entgegengewirkt werden.

Neben dem Alter des Straßenvermögens ist an dieser Stelle der Blick auch auf den Straßenzustand zu richten. Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kameralen Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung in den Blick genommen. Die Stadt Bielefeld hat ihre Verkehrsflächen in fünf Schadensklassen unterteilt. Für das Jahr 2006 zeigte sich, dass rund 40 Prozent der Fläche auf die Schadensklasse drei entfällt. Während nur rund 22 Prozent in einem guten und sehr guten

Zustand waren (Schadensklassen eins und zwei), waren bereits zu dem Zeitpunkt 38 Prozent der Verkehrsflächen in einem schlechten und sehr schlechten Zustand.

Die Schadensklassen wurden nicht fortgeschrieben. Ebenso gibt es keine aktuelle Zustandserfassung. Somit kann der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen weder dargestellt noch für die systematische Erhaltungsplanung aktuell herangezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte den Straßenzustand aktuell erfassen und fortschreiben. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Überalterung des Straßenvermögens. Die systemtechnischen Voraussetzungen sind mit dem Verkehrsmanagementsystem und dem Pavement-Management-System gegeben.

Investitionen

Die GPA NRW betrachtet aus dem gesamten Investitionsvolumen in die Verkehrsflächen hier speziell die Reinvestitionen. Also solche Investitionen, die in das vorhandene Vermögen fließen und somit dem Werterhalt der bestehenden Verkehrsflächen dienen.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,36	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,53	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	22,4	1,9	36,7	14,3	4,3	6,9	27,0	13

Die Abschreibungen liegen in den betrachteten Jahren 2009 bis 2012 zwischen 26,9 und 24,8 Mio. Euro. Den Abschreibungen stehen in diesen Jahren Reinvestitionen in Höhe von 5,6 bis 12,6 Mio. Euro gegenüber. Dementsprechend ergeben sich im Zeitverlauf unterschiedlich hohe Reinvestitionsquoten.

Reinvestitionsquote

2009	2010	2011	2012
46,9	36,8	22,4	28,9

Im Durchschnitt der vier betrachteten Jahre ergibt sich eine Quote von 33,7 Prozent. Das bedeutet, dass in diesem Zeitraum gerade mal ein Drittel der Abschreibungen reinvestiert wurde.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Zielwert von 100 Prozent sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von vier Jahren im Hinblick auf die festgesetzte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen von 40 Jahren ist dabei nur ein minimaler Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und

Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechende notwendige Maßnahmen auf. Allein aus diesem kleinen Ausschnitt zeigt sich, dass etwa zwei Drittel der Abschreibungen nicht durch Reinvestitionen gedeckt sind. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um ca. 56 Mio. Euro (15 Prozent) verringert worden.

→ **Feststellung**

Aufgrund der Überalterung des Straßenvermögens und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer der Straßen von nur noch elf Jahren (Stand 31.12.2012) birgt die geringe Reinvestitionsquote bereits mittelfristig entsprechende Risiken. Ein unverändertes Investitionsvolumen kann zu einem ungewollten Werteverzehr führen und somit nicht nur den städtischen Haushalt entsprechend negativ beeinflussen sondern auch den Straßenzustand erheblich beeinträchtigen.

Die Oberflächensanierungen im Rahmen der für die Eröffnungsbilanz ermittelten Instandhaltungsrückstellungen können den Straßenzustand zunächst positiv beeinflussen und ggf. die bisherige Entwicklung abmildern. Auf die Rückstellungen gehen wir nachfolgend im Rahmen der Unterhaltung ein.

Unterhaltung

Unterhaltungsaufwendungen je m² in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,75	0,32	0,95	0,56	0,44	0,54	0,61	16

Wie bereits oben dargestellt kann die Stadt Bielefeld den Zielwert bei den Unterhaltungsaufwendungen nicht erreichen. Im interkommunalen Vergleich liegen diese Aufwendungen dennoch auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Im Zeitverlauf ist eine kontinuierlich steigende Tendenz festzustellen. Lagen die Unterhaltungsaufwendungen in 2009 noch bei 0,66 Euro je m², konnten sie bis 2012 auf 0,83 Euro je m² erhöht werden. Im Durchschnitt der betrachteten vier Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,73 Euro je m².

Die in den Umweltbetrieb ausgegliederten eigenen Mitarbeiter im manuellen Bereich nehmen Tätigkeiten im Rahmen von Tagesbaustellen sowie der Gefahrenabwehr wahr. Die Eigenleistungen beschränken sich somit auf die betriebliche und bauliche Unterhaltung. Die nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt über Fremdvergaben. Der Anteil der Eigenleistungen liegt in den betrachteten Jahren zwischen 57 und 64 Prozent an den gesamten Unterhaltungsaufwendungen.

Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen in Prozent 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
61,3	3,4	84,9	49,6	32,3	59,5	67,2	12

Es zeigt sich, dass der Anteil der Eigenleistungen nicht nur interkommunal überdurchschnittlich hoch ist, sondern dass auch im Durchschnitt 60 Prozent der zur Verfügung stehenden Unterhaltungsaufwendungen in die bauliche und betriebliche Unterhaltung fließen. Damit entfallen nur 40 Prozent auf die nachhaltige Straßenunterhaltung.

Positiven Einfluss nimmt hier die Inanspruchnahme der für die Eröffnungsbilanz gebildeten Instandhaltungsrückstellungen für die Straßen in Höhe von insgesamt 20,8 Mio. Euro. Diese dienen dazu, die Fahrbahnen der Verkehrsflächen in der Schadensklasse drei in der Oberfläche zu sanieren. Somit soll der Zustand gehalten und ein Abrutschen in die Schadensklasse 4 verhindert werden.

Gesamtbetrachtung

- Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 70 Prozent (Stand 31.12.2011) eine Überalterung der Verkehrsflächen.
- Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Zeitraum von 2009 bis 2012 im Durchschnitt bei 0,73 Euro je m² und damit unterhalb des Zielwertes.
- Die gebildeten Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von insgesamt 20,8 Mio. Euro werden sukzessive zur Sanierung der Oberfläche der Straßen in der Schadensklasse drei in Anspruch genommen.
- Die Reinvestitionen haben die Abschreibungen in den betrachteten Jahren nur zu etwa 33,7 Prozent gedeckt.
- Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist von 2009 bis 2012 um 15 Prozent bzw. 56 Mio. Euro verringert worden.
- Diese Indikatoren weisen alle auf ein Risiko für den Haushalt wie auch den Zustand der Verkehrsflächen hin. Insbesondere die Überalterung der Verkehrsflächen in Verbindung mit einer geringen Reinvestitionsquote birgt entsprechende Risiken.
- Es sollte eine neue Zustandserfassung erfolgen und diese entsprechend fortgeschrieben werden. Das Verkehrsmanagementsystem mit dem Pavement-Management-System und der Straßendatenbank bieten dazu die besten systemtechnischen Voraussetzungen. Auf dieser Basis kann letztlich ein mittel- und langfristiges Erhaltungsmanagement für die Verkehrsflächen aufgebaut werden.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter.

Die Stadt Bielefeld ist Eigentümerin der Straßenbeleuchtung. Den Betrieb sowie die Unterhaltung und den Neubau hat die Stadt bereits im Jahr 1955 an die Stadtwerke Bielefeld GmbH übertragen. Die Ergänzungsverträge, in denen die Leistungen zum Betriebsmanagement, zur

Instandhaltung und zu Neubau, Umbau und Sanierung detailliert beschrieben sind, wurden 2001 letztmals aktualisiert.

Im Rahmen des notwendigen Austauschs der Quecksilberdampflampen hat die Stadt Bielefeld ein Konzept zur Erneuerung der Straßenbeleuchtung aufgestellt. Danach wurden im Zeitraum von Juli 2011 bis Juli 2014 ca. 14.800 Leuchten im Stadtgebiet auf LED-Technik umgerüstet. Hierfür erhielt die Stadt entsprechende Fördermittel des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung beliefen sich in Bielefeld im Jahr 2011 auf ca. 5,45 Mio. Euro.

Aufwendungen Straßenbeleuchtung 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	242	98	281	177	153	171	202	19
Aufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro	718	297	984	534	396	493	613	19

Die Positionierung oberhalb des dritten Quartil erfordert eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Komponenten.

Die Aufwendungen werden unter anderem von der Beleuchtungsichte beeinflusst. Die Stadt Bielefeld hat im Jahr 2011 in ihrem Stadtgebiet 31.068 Leuchtenstandorte mit 34.861 Leuchtenpunkten (Leuchtmitteln).

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,97	2,18	4,15	3,00	2,51	3,05	3,41	20

Die Stadt Bielefeld beleuchtet ihr Stadtgebiet in Anlehnung an die DIN. Die Positionierung leicht unterhalb des Mittelwertes indiziert zunächst keine positiven oder negativen Auswirkungen auf die nachfolgenden Kennzahlen.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der Energiepreis, errechnet aus den Energieaufwendungen und dem Stromverbrauch in kWh, liegt für die Stadt Bielefeld im Jahr 2011 bei 0,16 Euro. Interkommunal bewegt sich die Stadt damit auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Im Zeitverlauf ist der Energiepreis von 0,15 Euro je kWh in 2009 auf 0,20 Euro je kWh in 2013 angestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von über 30 Prozent.

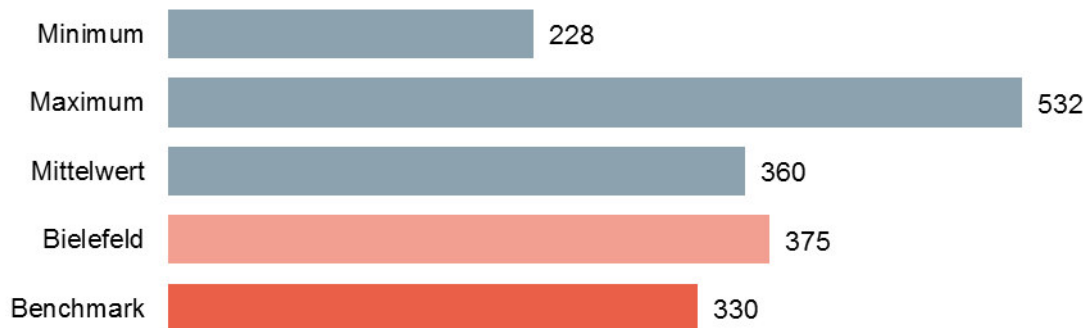
Demgegenüber steht der Stromverbrauch, der von 2009 bis 2011 bereits um gut 580.000 kWh bzw. knapp fünf Prozent gesenkt werden konnte.

Stromverbrauch je 1.000 m² Verkehrsfläche in kWh 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.112	521	1.626	1.070	907	1.097	1.209	20

Die Reduzierung des Stromverbrauchs bis 2011 war noch nicht ausreichend um eine Positionierung unterhalb des Mittelwertes zu erzielen.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
375	228	532	360	321	342	383	20

Bezogen auf das Vergleichsjahr 2011 ergibt sich im Vergleich zum Benchmark rechnerisch ein Potenzial von 45 kWh je Leuchtenstandort, absolut rund 1,4 Mio. kWh.

Dieses Potenzial hat die Stadt Bielefeld aber bereits im Jahr 2012 erschlossen.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh

2009	2010	2011	2012	2013
393	389	375	321	269

Mit der Umrüstung auf die LED-Technik konnte auch der Stromverbrauch deutlich gesenkt werden. Im Zeitraum von 2009 bis 2013 ergibt sich eine Reduzierung von über 3,8 Mio. kWh bzw. um gut 31 Prozent. Dieser positive Trend wird sich weiter verstetigen, da bis Mitte 2014 noch weitere Umrüstungen stattgefunden haben.

Unterhaltung

In die Unterhaltungsaufwendungen hat die GPA NRW die Aufwendungen für Eigen- und Fremdleistungen in der Unterhaltung, die Personalaufwendungen der Verwaltung sowie auch die Abschreibungen einbezogen. Letzteres ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob die Beleuchtung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurde. Aufgrund des bis dato gewählten Festwertverfahrens fallen in Bielefeld für die Beleuchtung keine Abschreibungen an.

Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	181	44	211	111	78	108	141	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro	537	148	762	340	200	313	422	17

Die interkommunale Positionierung verdeutlicht, dass die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung erheblich von den Unterhaltungsaufwendungen beeinflusst sind.

In den Unterhaltungsaufwendungen sind ab dem Jahr 2011 auch die Aufwendungen für die LED-Umrüstung enthalten. Diese beliefen sich in 2011 auf knapp 3,6 Mio. Euro, in den Folgejahren auf 1,97 Mio. Euro und 1,92 Mio. Euro. Bleiben diese Beträge unberücksichtigt liegen die Unterhaltungsaufwendungen mit 66 Euro je Leuchtenstandort bzw. 196 Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche auf einem niedrigen Niveau. Um jedoch mittel- und langfristig Optimierungen erzielen zu können, wie sie sich beim Stromverbrauch bereits deutlich zeigen, sind gerade bei der Beleuchtung Investitionen in moderne Technik unverzichtbar.

Zusätzlich muss auch berücksichtigt werden, dass die Stadt Bielefeld für die Umrüstung Fördermittel erhalten hat. Diese belaufen sich insgesamt auf gut 2,5 Mio. Euro.

Ab dem Jahr 2015 sind im Haushalt Mittel für den Austausch und die Instandhaltung der Masten veranschlagt. Inwieweit sich diese Maßnahmen auf die Unterhaltung auswirken, kann derzeit noch nicht genau beziffert werden. Hintergrund ist, dass inzwischen vom dem Festwertverfahren Abstand genommen wurde. Somit fließen Investitionen nicht mehr in die Unterhaltung, sondern werden bilanziert und entsprechend abgeschrieben.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Leuchtdichte liegt in Bielefeld auf einem durchschnittlichen Niveau.
- Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung liegen im Vergleichsjahr 2011 auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

- Bedingt ist dies durch hohe Unterhaltungsaufwendungen infolge der ab 2011 erfolgten Umrüstung auf LED-Technik. Hierfür konnte die Stadt Fördermittel in Höhe von insgesamt gut 2,5 Mio. Euro akquirieren.
- Erfolge dieser Umrüstung zeigen sich unter anderem beim Stromverbrauch. Lag dieser in 2011 noch über dem Benchmark konnte er in 2012 bereits unterschritten werden. Im Zeitraum von 2009 bis 2013 konnte die Stadt den Stromverbrauch um gut 31 Prozent senken.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Bielefeld mit dem Index 4.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Bielefeld im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	9
Park- und Gartenanlagen	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	12
Spiel- und Bolzplätze	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	15
Straßenbegleitgrün	16
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	17

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Die interkommunalen Vergleiche ebenso wie die Potenzialberechnungen beziehen sich auf das Jahr 2011. Aktuelle Entwicklungen hat die GPA NRW soweit bekannt berücksichtigt.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Bereiche Park- und Gartenanlagen sowie Straßenbegleitgrün untersucht. Ein Vergleich der Kennzahlen mit den aktuell erhobenen ist

jedoch aufgrund einer veränderten Grunddatendefinition wie auch der Umstellung auf das NKF nicht möglich.

Um einen optischen Eindruck der drei betrachteten Nutzungsformen zu bekommen, hat die GPA NRW gemeinsam mit dem Umweltbetrieb am 10.07.2014 einige exemplarische Anlagen besichtigt.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Bielefeld ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	6	2		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	12	4	4	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	18	6	6	6
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	6	6	6
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	18	6	6	6
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	147	49	49	49
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	53	53	53	53

Organisation

In Bielefeld ist der Immobilienservicebetrieb (ISB) Eigentümer der Flächen. Eine Ausnahme bilden die Friedhöfe und die Straßen. Der ISB verpachtet seine Flächen wiederum an andere Fachämter. Für die hier betrachteten Nutzungsformen heißt das, dass die Park- und Gartenanlagen sowie die Spiel- und Bolzplätze im Eigentum des ISB stehen und an das Umweltamt verpachtet sind. Das Straßenbegleitgrün ist Teil der Straße und liegt somit in der Verantwortung des Amtes für Verkehr.

Die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen erfolgt durch den Umweltbetrieb (UWB). Die Grundlage dafür bildet ein Generalvertrag mit dem ISB. Für die ausgeführten Leistungen erhält der UWB einen Pauschalbetrag als Zuschuss vom Umweltamt. Produktverantwortlich für das öffentliche Grün ist das Umweltamt.

Somit sind mindestens drei Organisationseinheiten an dem Produkt öffentliches Grün beteiligt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für andere Nutzungsformen auch noch weitere Ämter beteiligt sind (z. B. das Schulamt für die Außenanlagen an Schulen). Aus der Organisationsstruktur würde sich zunächst einmal ableiten lassen, dass das Umweltamt - als Produktverantwortlicher und Pächter – die zentrale Verantwortung und Steuerung der Grünflächen wahrnimmt. In der Praxis erfolgt dies aber im Umweltbetrieb. Dort werden Standards entwickelt, Pflegepläne und Maßnahmen aufgestellt, eine Grünflächendatei entwickelt und vieles mehr. Dabei hat der Umweltbetrieb dem Grunde nach ausschließlich die Funktion des Auftragnehmers. In der Konsequenz wäre er genauso durch das Umweltamt zu beauftragen wie ein Fremdunternehmen. D. h. der Auftraggeber – in diesem Fall das Umweltamt – müsste detaillierte Leistungsbeschreibungen fertigen, auf deren Basis der Umweltbetrieb arbeiten kann.

→ Feststellung

Für das öffentliche Grün zeigt sich in Bielefeld eine zersplitterte Organisation mit mehreren beteiligten Ämtern und Betrieben. Zudem ist die Ausgestaltung der Organisationsstruktur mit den gesetzten Verantwortlichkeiten nicht eindeutig und wird in der Praxis anders umgesetzt.

Die Erfahrungen zeigen, dass sich gerade in der Größenordnung der Stadt Bielefeld eine Zentralisierung der Aufgaben für die kommunalen Grünflächen anbietet. Dabei geht es um das oft zitierte „Grün aus einer Hand“. Die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen sollte fachlich an einer Stelle gebündelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen organisatorisch an einer Stelle zentralisieren. Mit klaren Verantwortlichkeiten ist eine Vermischung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen (Dienstleister) zu vermeiden.

Dabei sind allein schon aufgrund der Produktbereichsstruktur des NKF Überschneidungen und Berührungspunkte mit anderen Fachbereichen unvermeidlich. So z. B. beim Straßenbegleitgrün oder auch den Sportplätzen und Spielplätzen. In diesen Fällen kann über Leistungsbeschreibungen und eine enge Abstimmung ebenso sichergestellt werden, dass die Steuerung und Verantwortung für die Grünflächen und deren Pflege bei der zentralen Stelle liegt.

Klare Regelungen stärken nicht nur die Verantwortung jedes einzelnen und des Amtes, sondern können auch die Identifikation mit dem Produkt verbessern. Dies kann zu einem besseren Kostenbewusstsein führen und das Bestreben wirtschaftlich zu handeln erhöhen. Zudem bietet eine Zentralisierung wesentliche Vorteile in der Steuerung. So besteht über ein zentral geführtes Kataster der Überblick über alle kommunalen Grünflächen. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes kann darüber die Freiflächenplanung gesteuert werden. Ein ganz wesentlicher Vorteil ist auch darin zu sehen, dass stadtweit mit einer einheitlichen Datengrundlage gearbeitet wird. Differenzen z. B. in Flächenangaben zwischen den einzelnen Ämtern werden vermieden. Zudem werden Optimierungen bei den jeweiligen Nutzungsformen bei Bündelung des Know-hows schneller erkannt und können auch auf andere Nutzungsformen besser übertragen werden.

Steuerung

Die wesentlichen Grundlagen für eine effiziente Steuerung der Grünflächen und somit für ein Grünflächenmanagement sind

- eine Kostenrechnung und
- ein zentrales, produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem.

Eine Kostenrechnung wird im Umweltbetrieb eingesetzt. Diese ist vorwiegend anlagenorientiert aufgebaut wobei verschiedene Pflegeleistungen (z. B. Rasen) auch erfasst werden. Es verbleibt aber ein Anteil von Stunden (ca. 30 Prozent), der auf Anlagen, Reviere oder Bezirke gebucht wird. Über Flächenschlüssel werden diese Stunden auf die einzelnen Nutzungsformen verteilt.

Im Umweltbetrieb ist auch ein Grünflächeninformationssystem im Aufbau und für die Bereiche, die der Betrieb betreut, weitestgehend abgeschlossen. Teilweise enthält es auch produktübergreifende Informationen, wie z. B. die Bäume aber auch der Forst und die landwirtschaftlichen Flächen. An dieser Stelle kommt wiederum die bereits unter dem Punkt Organisation empfohlene Zentralisierung der Aufgaben zum Tragen.

→ **Empfehlung**

Das Grünflächeninformationssystem sollte auf alle kommunalen Grünflächen ausgeweitet werden. So wird eine einheitliche stadtweite Datenbasis geschaffen.

Sowohl die Kostenrechnung als auch das Grünflächeninformationssystem werden im Umweltbetrieb angepasst und optimiert. Resultierend aus der Organisationsuntersuchung entwickelt der Umweltbetrieb individuelle Pflegepläne. Dabei werden die Anlagen in fünf Qualitätstypen und bezüglich der Pflege nochmals in drei Pflegelevel eingeteilt. Die daraus entwickelten Musterpflegepläne werden in Pflegehandbüchern dargestellt.

→ **Feststellung**

Die Erarbeitung individueller Pflegepläne unterstützt die GPA NRW ausdrücklich.

Mit der Einarbeitung dieser Pflegepläne in das Grünflächeninformationssystem wird dieses deutlich optimiert und bietet eine bessere Steuerungsgrundlage. Auf Basis der festgelegten einzelnen Tätigkeiten können dann auch die Stundenaufzeichnungen und entsprechend die Kostenrechnung angepasst und optimiert werden. Ebenso bildet das Grünflächeninformationssystem in Kombination mit der Kostenrechnung dann die Grundlage für die Definition operativer Ziele, die Kennzahlenbildung und ein Berichtswesen.

Datenlage

Bis einschließlich 2011 wurden die Daten aus der alten Datenbank (MATEC) entnommen. Diese erscheinen insbesondere für das Jahr 2011 nicht korrekt. Daher hat die GPA NRW in Abstimmung mit dem Umweltbetrieb insgesamt für Bielefeld die Daten des Jahres 2012 herangezogen.

Aber auch bei diesen Daten stellte sich im Rahmen der Prüfung noch immer eine gewisse Unschärfe heraus. Nach Aussagen des Umweltbetriebes befindet man sich nach der Organisationsuntersuchung in einer Umstellungsphase, die noch keine exakte Flächenaussage zulässt. Die der GPA NRW zur Verfügung gestellten Flächenangaben basieren auf älteren Daten, die bis dato noch nicht vollständig vermessen sind.

→ **Feststellung**

Die der Prüfung zugrunde liegenden Flächenangaben weisen noch immer eine gewisse Unschärfe auf. Der Umweltbetrieb aktualisiert infolge der Organisationsuntersuchung die noch auf älteren Daten basierenden Flächenangaben.

In Bielefeld zeigt sich die Besonderheit, dass die Flächen der Park- und Gartenanlagen nicht eindeutig von denen der Spiel- und Bolzplätze abgegrenzt werden konnten. Die GPA NRW kann sich im Rahmen der Prüfung nur an der von der Stadt getroffenen Zuteilung auf Nutzungsformen orientieren. Als Spiel- und Bolzplätze sollten dabei die Flächen aufgenommen werden, die auch im Flächennutzungsplan und den Bebauungsplänen als solche ausgewiesen sind. Die dominierende Nutzungsform sollte für die Datenerfassung immer die entsprechend ausgewiesene sein. So gibt es – auch in anderen Städten – Park- und Gartenanlagen, in denen Spielplätze integriert sind. Optimaler Weise sind die Spielplatzflächen getrennt ausgewiesen. Ist das nicht der Fall, kann die GPA NRW nur im Rahmen der Analyse auf diese Besonderheiten in der Stadt eingehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte soweit möglich die Flächen der Park- und Gartenanlagen und die der Spiel- und Bolzplätze klar voneinander abgrenzen.

Von entscheidender Bedeutung ist jedoch vielmehr, dass stadtweit mit einer einheitlichen Datengrundlage gearbeitet wird. So ist es derzeit so, dass für die Spiel- und Bolzplätze aufgrund einer anderen Herangehensweise bei der Flächenermittlung mit unterschiedlichen Flächenangaben gearbeitet wird. So geht die Spielflächenbedarfsplanung des Umweltamtes von einer deutlich geringeren Spielplatzfläche aus als der Umweltbetrieb auf Basis der Grünflächendatei. Im Rahmen der Datenerhebung wurde der GPA NRW vom Umweltbetrieb eine Fläche der Spiel- und Bolzplätze von ca. 1,1 Mio. m² für das Jahr 2012 gemeldet. Das Umweltamt geht von einer Pflegefläche für die betrachteten Spielplätze mit Stand 2008 von knapp 726.000 m² aus. Bei Berücksichtigung der Veränderungen bis zum Jahr 2014 berechnet die Stadt einen Wert von ca. 803.000 m².

→ **Empfehlung**

Mit der Überarbeitung der Flächenmaße sollte dringend auf eine stadtweit einheitliche Datenbasis abgestellt werden.

Auch an dieser Stelle kommt wiederum die Empfehlung der Zentralisierung zum Tragen. Ein stadtweites, produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem, das an einer Stelle zentral gepflegt wird aber von anderen Fachämtern eingesehen und genutzt wird, kann dieses Problem lösen.

In den nachfolgenden Betrachtungen geht die GPA NRW auf diese Besonderheiten und die Ungenauigkeit der Daten ein und stellt mögliche Auswirkungen auf die Kennzahlen dar.

Leistungserbringung

Die Grünflächenunterhaltung der von uns näher betrachteten Nutzungsformen wird im Umweltbetrieb überwiegend (rund 98 Prozent) mit eigenem Personal durchgeführt. Im Jahr 2012 waren dazu insgesamt 176,8 vollzeitverrechnete Stellen im manuellen Bereich der Grünflächenpflege eingesetzt.

Die durchschnittlichen Produktivstunden der Mitarbeiter lagen in 2012 bei 1.383 Stunden. In den Vorjahren waren es 1.422 und 1.371 Stunden, so dass sich ein Durchschnittswert von 1.392 Stunden je Mitarbeiter ergibt. Damit bewegt man sich interkommunal auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Dies wirkt sich entsprechend belastend auf die Kennzahlenergebnisse aus. Angestrebt werden sollte ein Wert von etwa 1.500 Stunden je Mitarbeiter.

Bei den hier erfassten Werten handelt es sich um die Brutto-Produktivstunden. Dies sind die Zeiten, die jeder Mitarbeiter im Durchschnitt anwesend war und somit grundsätzlich produktiv nutzen konnte. Fahr- und Rüstzeiten sind darin noch enthalten.

Nach eigenen Aussagen ist der Krankheitsstand im Bereich der Grünflächenunterhaltung relativ hoch. In den Jahren 2011 bis 2013 liegt er zwischen 7,9 und 10,7 Prozent. Ebenso sieht der Umweltbetrieb in dem relativ hohen Altersdurchschnitt der Mitarbeiter und einer hohen Anzahl leistungsgewandelter Mitarbeiter erschwerende Umstände.

Positiv ist, dass der Umweltbetrieb bereits Maßnahmen ergriffen hat (Gesundheitsförderung, Rückkehrgespräche etc.), um den Krankenstand zu verringern und damit die Produktivstunden zu erhöhen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.254	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-2,2	-15,1	12,0	-3,5	-8,1	-4,5	-1,1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	798	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	512	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	64,2	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	120	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	15,1	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Die Kennzahlen bestätigen die ländlich geprägten Strukturen der Stadt Bielefeld mit einer überdurchschnittlichen Fläche je Einwohner sowie einem hohen Anteil der Erholungs- und Grünflächen.

Trotz der überdurchschnittlichen Erholungs- und Grünflächen werden in Bielefeld auch überdurchschnittlich viele kommunale Grünflächen bezogen auf den Einwohner unterhalten.

Bei den kommunalen Grünflächen entfällt mehr als die Hälfte der Fläche (59 Prozent) auf den Forst. Eine Verteilung, die die GPA NRW auch in den meisten anderen Städten, wenn auch

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

zumeist nicht so stark ausgeprägt, vorgefunden hat. In Bielefeld entfällt der nächstgrößte Anteil (13 Prozent) auf die Biotope und Ausgleichsflächen. Erst danach folgen mit einem Anteil von 11 Prozent die Park- und Gartenanlagen. Auf die nachfolgend ebenfalls näher betrachteten Spiel- und Bolzplätze entfallen 2,8 Prozent.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Bielefeld pflegt und unterhält 341 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 4.272.913 m².

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	13,17	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	12.531	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Berücksichtigt man an dieser Stelle die oben dargestellte Ungenauigkeit bei der Zuordnung der Flächen zu den Park- und Gartenanlagen und den Spielplätzen, so wären an dieser Stelle noch weitere Flächen hinzuzurechnen. Somit würde sich der bereits überdurchschnittliche Wert der Fläche je Einwohner nochmals erhöhen.

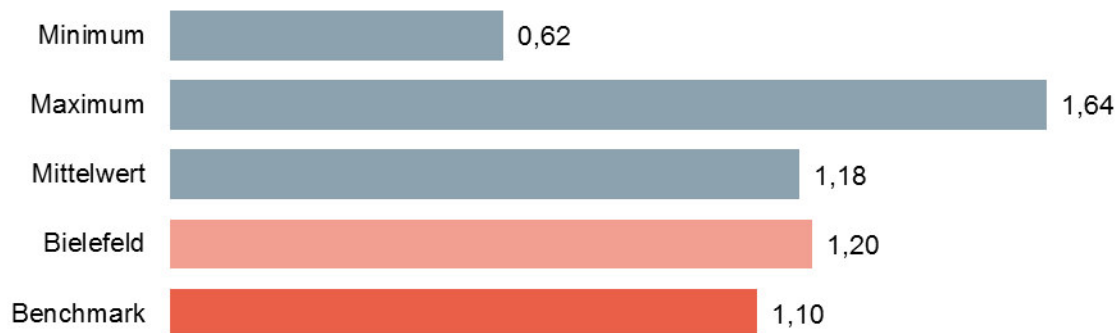
Die Park- und Gartenanlagen in Bielefeld sind zu mehr als der Hälfte (55 Prozent) mit Rasenflächen gestaltet. Die Sträucher- und Gehölzflächen nehmen mit nur zehn Prozent einen – auch im Vergleich zu anderen Städten – geringen Anteil ein. Beetflächen mit Wechselbepflanzung sind nur noch in geringem Umfang (ca. 1.100 m²) vorhanden.

Im gesamten Stadtgebiet unterhält die Stadt Bielefeld neben dem botanischen Garten, der als Sonderanlage nicht in diese Betrachtung einfließt, noch sechs repräsentative Parkanlagen. Diese haben insgesamt eine Fläche von ca. 174.000 m² und somit einen Anteil von ca. vier Prozent an der Fläche der Park- und Gartenanlagen insgesamt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Grünflächenunterhaltung. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurde. In Bielefeld befinden sich die Park- und Gartenanlagen im Eigentum des Immobilienservicebetriebes und sind somit nicht im Anlagevermögen der Stadt ausgewiesen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,20	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich rechnerisch ein Potenzial von 0,10 Euro je m², absolut rd. 427.000 Euro.

Auch an dieser Stelle ist jedoch die Unschärfe in den vorliegenden Daten der Stadt Bielefeld zu berücksichtigen. Sind Flächen der Spiel- und Bolzplätze den Park- und Gartenanlagen zuzuordnen, würde sich in jedem Fall die Fläche an dieser Stelle erhöhen. Inwieweit das Auswirkungen auf den Kennzahlenwert hat, ist allerdings nicht eindeutig auszumachen. Dies hängt auch davon ab um welche Flächen bzw. Flächeninhalte (Rasen, Sträucher, Bäume etc.) es sich handelt. In Abhängigkeit davon, wie hoch die Aufwendungen je m² der zuzurechnenden Flächen sind, wird sich dieser Kennzahlenwert verändern.

Neben der Betrachtung der gesamten Unterhaltungsaufwendungen für die Park- und Gartenanlagen sind insbesondere die Aufwendungen für die einzelnen Leistungen bzw. Vegetationen und Flächenarten von Bedeutung. Da die Datenlage in den kreisfreien Städten an dieser Stelle noch nicht ausreichend ist, kann die GPA NRW nur für einzelne Leistungen Kennzahlenvergleiche herstellen.

Einzelleistungen im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Rasen je m ² Rasenfläche in Euro	0,17	0,16	0,91	0,39	0,25	0,28	0,54	13
Aufwendungen Wege und Plätze je m ² Wege und Plätze in Euro	0,78	0,34	2,07	0,90	0,66	0,83	1,08	12

Berücksichtigt werden muss an dieser Stelle, dass in Bielefeld bestimmte Aufwendungen u. a. für die Anlagenreinigung und die Laubbeseitigung nur indirekt gebucht werden. Diese indirekten Aufwendungen werden nur auf Anlagen, Reviere oder Bezirke gebucht, nicht aber auf die verschiedenen Nutzungsformen (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze oder Begleitgrün). Entsprechend einer prozentualen Schlüsselung durch den Umweltbetrieb beliefen sich diese Aufwendungen im Jahr 2012 auf knapp 440.000 Euro. Die Aufwendungen für Reinigung und Laubbeseitigung werden in anderen Städten teilweise den einzelnen Vegetationen zugeordnet – also z. B. zur Rasenpflege – oder getrennt als Müllbeseitigung ausgewiesen. Addiert man die indirekten Aufwendungen für die Laubbeseitigung (ca. 270.000 Euro) vollständig auf die Rasenpflege, läge der Kennzahlenwert für Bielefeld mit 0,29 Euro je m² in Höhe des Median.

Ein weiterer Aspekt, wodurch sich auch hier Veränderungen ergeben können, ist die bereits mehrfach dargestellte ungenaue Flächenzuordnung. Bei den Kennzahlen zu den Einzelleistungen gilt gleiches wie zu der oben dargestellten Kennzahl „Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m²“.

Mit der Aufstellung individueller Pflegepläne beschreitet die Stadt Bielefeld den richtigen Weg. Werden analog auch die Stundenaufzeichnungen und die Kostenrechnung angepasst und die Pflegepläne in das Grünflächeninformationssystem eingearbeitet, sind die wesentlichen Elemente eines Grünflächenmanagements geschaffen. Dies bietet nicht nur eine transparente Steuerungsgrundlage, sondern es zeigt auch Ansatzpunkte für weitere Optimierungen auf.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Bielefeld unterhält einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Fläche an Park- und Gartenanlagen. Sofern eine Verschiebung von bislang den Spielplätzen zugeordneten Flächen zu den Park- und Gartenanlagen erfolgt, erhöht sich dieser Kennzahlenwert entsprechend.
- Die Park- und Gartenanlagen sind zu mehr als der Hälfte (55 Prozent) mit Rasenflächen gestaltet. Die Sträucher und Gehölzflächen haben mit nur zehn Prozent einen vergleichsweise geringen Anteil. Insgesamt unterhält die Stadt noch sechs repräsentative Parkanlagen, die einen Anteil von vier Prozent an der Gesamtfläche haben.
- Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung liegen mit 1,20 Euro je m² oberhalb des Benchmarks von 1,10 Euro je m². Inwieweit sich dieser Wert durch eine Verschie-

bung der Flächen von den Spiel- und Bolzplätzen zu den Park- und Gartenanlagen verändern wird, lässt sich nicht abschätzen. Dazu bedarf es der Kenntnis über die Flächen und Flächeninhalte sowie der Aufwendungen je m².

- Die Erarbeitung von Pflegeplänen bewertet die GPA NRW positiv und sieht darin einen wichtigen Baustein für ein Grünflächenmanagement. Die Pflegepläne werden eine verbesserte Transparenz schaffen und so auch Optimierungsansätze aufzeigen.
- Dazu bedarf es auch der Anpassung der Stundenaufzeichnungen sowie der Kostenrechnung analog zu den Pflegeplänen.
- Die oben dargestellten Empfehlungen zur Steuerung und Organisation gelten an dieser Stelle entsprechend. Eine Zentralisierung – „Grün aus einer Hand“ – mit einem zentralen, produktübergreifenden Grünflächeninformationssystem, das eine stadtweit einheitliche Datenbasis bietet, sind hier von Bedeutung. Die Flächen sind eindeutig den jeweiligen Nutzungsformen zuzuordnen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Bielefeld mit dem Index 3.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Bielefeld hat im Jahr 2012 371 Spiel- und Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rd. 1,1 Mio. m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren über 2.900 Spielgeräte installiert.

Diese Werte basieren auf den Angaben des Umweltbetriebes. Für die Spielplatzbedarfsplanung werden im Umweltamt geringere Flächen berücksichtigt. Hintergrund ist, dass in Bielefeld einige Spielplätze sehr weitläufig sind und einen parkähnlichen Charakter haben. Die Stadt selbst führt dazu aus, dass es sich teilweise um Spielplätze in Grünanlagen handelt, die flächenmäßig nicht von den Park- und Gartenanlagen getrennt werden können. Sie werden mit der gesamten Fläche dem Spielplatz zugeordnet, obwohl ein Anteil auf den Bereich der Park- und Gartenanlagen anzurechnen wäre. Diese großen Flächen sind so ineinander verzahnt, dass eine strikte Aufteilung der Kosten durch die Mitarbeiter vor Ort im Rahmen der Kostenerfassung für reine Spielplatzflächen in diesen kombinierten Anlagen nicht möglich ist.

Wie bereits oben im Bericht unter dem Aspekt „Organisation und Steuerung“ dargestellt sollte die Stadt Bielefeld stadtweit mit einer einheitlich Datengrundlage arbeiten. Die Flächenzuordnung zu verschiedenen Nutzungsformen sollte so genau wie möglich erfolgen.

Die GPA NRW hat für die nachfolgende Struktur- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die vom Umweltbetrieb zur Verfügung gestellten Daten herangezogen.

Eine Trennung nach Spielplätzen und Bolzplätzen ist in Bielefeld weder nach Anzahl noch nach der Fläche möglich. Somit kann die GPA NRW nur die Kennzahlen darstellen, die sich auf die Spielanlagen insgesamt (Spiel- und Bolzplätze) und auf die Spielgeräte beziehen. Auf die Kennzahlen zu den Spielplätzen allein muss daher verzichtet werden.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	19,9	6,5	19,9	12,3	8,4	13,3	13,7	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	6,72	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.965	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

In den Kennzahlen zur Fläche und Größe der Spiel- und Bolzplätze spiegeln sich die oben gemachten Ausführungen wider. Die maximale Fläche im interkommunalen Vergleich wirkt sich bei den nachfolgenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit Flächenbezug entsprechend begünstigend aus. Eine Verschiebung der Flächen zu den Park- und Gartenanlagen würde die Fläche je Einwohner unter 18 Jahre entsprechend reduzieren.

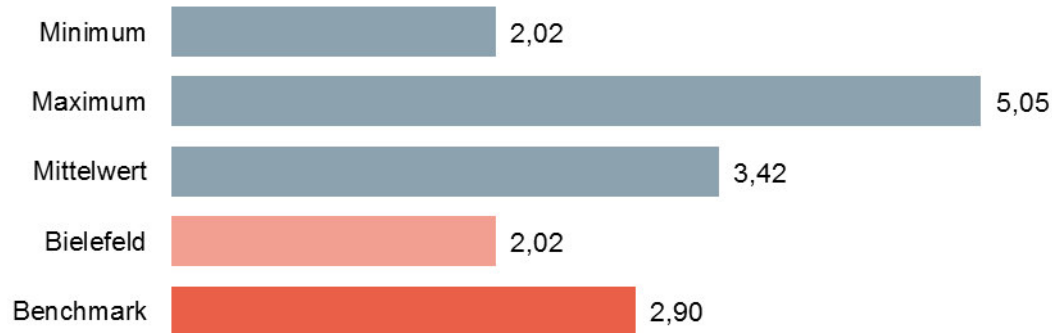
Ebenso ist auch die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze in Bielefeld im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren bis zum Jahr 2030 um ca. 5,6 Prozent zurückgehen. Somit werden sich die einwohnerbezogenen Kennzahlen zu Anzahl und Fläche erhöhen. Die demografische Entwicklung ist daher bei der Spielplatzplanung auch weiterhin unbedingt zu berücksichtigen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) der Unterhaltung und Pflege der Spielanlagen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,02	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Beeinflusst durch die großen Flächen erreicht die Stadt Bielefeld hier den Minimalwert und unterschreitet den Benchmark deutlich. Werden Spielplatzflächen zukünftig den Park- und Gartenanlagen zugeordnet, ist davon auszugehen, dass sich dieser Kennzahlenwert erhöhen wird. Die Pflege der Spielplätze ist grundsätzlich kostenintensiver als die der Park- und Gartenanlagen. Die Flächen, die dann zu den Park- und Gartenanlagen zugeordnet werden, liegen mit den Aufwendungen je m² daher vermutlich unter dem hier ermittelten Wert.

Auch an dieser Stelle kann anhand von einzelnen Leistungen eine tiefergehende Analyse erfolgen. Da jedoch zu wenige Vergleichswerte zu den einzelnen Pflegeleistungen aus den kreisfreien Städten vorliegen, muss an dieser Stelle weitestgehend darauf verzichtet werden. Lediglich die Aufwendungen für die Spielgeräte können in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
175	117	663	342	200	321	445	12

Auch hier positioniert sich die Stadt Bielefeld unterhalb des ersten Quartil. Knapp ein Viertel der Pflegeaufwendungen fließt in die Unterhaltung und Kontrolle der Spielgeräte. Weitere rund 30 Prozent entfallen auf die Grünflächenpflege (ohne Laubbeseitigung). Hierbei werden sich durch eine Umverteilung der Flächen zu den Park- und Gartenanlagen entsprechende Veränderungen ergeben.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Bielefeld stellt die interkommunal maximale Fläche mit einer ebenfalls maximalen durchschnittlichen Größe an Spiel- und Bolzplätzen zur Verfügung. Auch die Anzahl der Anlagen ist überdurchschnittlich.
- Hinsichtlich der Fläche ist zu berücksichtigen, dass es in Bielefeld Spielplätze gibt, die sehr weitläufig sind und somit einen parkähnlichen Charakter haben. Die Stadt selbst bezeichnet sie teilweise als Spielplätze in Grünanlagen. Eine Abgrenzung und genau Zuordnung der Flächen zu Spielplätzen bzw. Park- und Gartenanlagen ist nach eigenen Angaben nicht möglich.
- In den verwendeten Daten des Umweltbetriebes sind alle Flächen den Spielplätzen zugeordnet. Das Umweltamt, welches u. a. die Spielplatzbedarfsplanung erstellt, agiert mit deutlich geringeren Flächen.
- Stadtweit sollte mit einer einheitlichen Datenbasis gearbeitet werden. An dieser Stelle kommen wiederum die unter dem Punkt „Steuerung und Organisation“ getroffenen Empfehlungen bezüglich der Zentralisierung und eines zentralen Grünflächeninformationssystems zum Tragen.
- Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze bilden bezogen auf die Fläche den Minimalwert. Hierbei nimmt die maximale Fläche entscheidenden Einfluss auf die Positionierung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Bielefeld mit dem Index 4.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Für das Straßenbegleitgrün konnten die Flächen und Aufwendungen nur für das innerstädtische Begleitgrün ermittelt werden. Dieses Begleitgrün ist grundsätzlich pflegeintensiver und somit in der Unterhaltung teurer als das außerhalb geschlossener Ortschaften. Insofern ist für diesen Bereich ein interkommunaler Vergleich nicht möglich.

Auch an dieser Stelle muss erneut auf die mehrfach dargestellte Empfehlung für ein zentrales Grünflächeninformationssystem hingewiesen werden. Das Straßenbegleitgrün ist insgesamt in das Grünflächeninformationssystem zu integrieren; unabhängig davon ob es inner- oder außerstädtisch vorzufinden ist. So kann stadtweit auf eine einheitliche Datenbasis zugegriffen werden.

Auch die Aufwendungen sollten für diese Nutzungsform vollständig auswertbar sein. Dies entspricht unter anderem auch der Forderung des NKF nach der Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauchs.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Flächen und Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns konnten nur für die innerstädtischen Bereiche ermittelt werden. Dabei handelt es sich in der Regel um die pflegeintensiveren und damit auch kostenintensiveren Flächen. Somit können interkommunale Vergleiche für diese Nutzungsform nicht angestellt werden.
- Auch die Flächen des Straßenbegleitgrüns sollten vollständig in das Grünflächeninformationssystem eingepflegt werden. Die Aufwendungen sollten ebenso für das gesamte Begleitgrün auswertbar sein.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Bielefeld mit dem Index 2.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 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

i www.gpa.nrw.de