

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Bonn im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Bonn	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Bonn	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ 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 Bonn 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.

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn

Managementübersicht

Nach der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement in 2008, konnte die Stadt Bonn den Haushalt noch für die Jahre 2008 und 2010 (fiktiv) ausgleichen – 2009 schloss mit einem positiven Jahresergebnis ab. Seit 2011 jedoch verringert sie jährlich die allgemeine Rücklage und lebt von ihrer Substanz. Auf 440 Mio. Euro summiert sich der Werteverzehr bereits in den ersten fünf NKF-Jahren. Nach eigenen Planungen erwartet die Stadt auch perspektivisch negative Jahresergebnisse. Insoweit setzt sich diese Entwicklung bis zum geplanten Haushaltsausgleich in 2020 fort. Im Ergebnis wird die Stadt Bonn bis zu diesem Zeitpunkt Eigenkapital in Höhe von über 800 Mio. Euro verzehrt haben.

Die Ausgangsposition der Stadt ist vergleichsweise gut, verschlechtert sich jedoch zunehmend. So bilden in 2011 die Quoten für Eigenkapital und Fehlbetrag noch das interkommunale Maximum bzw. Minimum. In 2012 verkehrt sich diese Position ins Gegenteil. Eine gleiche Entwicklung nehmen die allgemeinen Deckungsmittel: 2011 annähernd maximal, 2012 Minimum. So verfügt die Stadt Bonn mit Ausnahme des Jahres 2009 in keinem der bisherigen Haushalte nach Umstellung des Rechnungswesens über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Insgesamt errechnet sich bezogen auf das strukturelle Ergebnis 2012 ein jährlicher Konsolidierungsbedarf in Höhe von 121 Mio. Euro.

Die Schulden und Finanzlage verschärfen die Situation für die Stadt Bonn weiter. Weder betreibt die Stadt den Schuldenabbau, noch plant sie diesen. Im Gegenteil: Auch aufgrund der unzureichenden Selbstfinanzierungskraft sind die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten und Krediten für Investitionen deutlich angewachsen. Innerhalb von fünf Jahren um rund 586 Mio. Euro. In Folge steigen Zinslast und Zinsrisiko für den städtischen Haushalt.

Den Wert ihres Anlagevermögens hat die Stadt Bonn im maßgeblichen Zeitraum erhöhen können. Ursächlich hierfür sind in erster Linie die Finanzanlagen. Demgegenüber ist im Bereich des Infrastrukturvermögens der Wert des Straßennetzes von 2008 bis 2012 um 100 Mio. Euro gesunken. Bonn ist hier dem Werteverzehr nicht mit ausreichenden Investitionen begegnet. Auf Dauer kann das Vermögen so nicht erhalten werden. Perspektivisch ergibt sich Handlungsbedarf.

Aufgrund der Entwicklung ist die Stadt Bonn verpflichtet Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Sie hat Aufwands- wie Ertragspositionen kritisch hinterfragt. Nicht alle Konsolidierungsbemühungen bzw. Planungen beruhen hierbei auf nachvollziehbaren Annahmen. Insbesondere bei den optimistisch geplanten Gewerbesteueransätzen, den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern sowie den Schlüsselzuweisungen sieht die GPA NRW ein Risiko für den Konsolidierungsprozess. Die Ergebnisse für 2013/2014 belegen diese Einschätzung. Die durch die Stadt formulierten Annahmen traten nicht ein. Bonn hat insoweit die Planungen für 2015/16 überarbeitet. Nach Auffassung der GPA NRW plant sie hier sehr solide.

Gleichwohl zeigt sich ein Produktbereich weiterhin auffällig. Der überwiegend freiwillige Aufgaben beinhaltende Produktbereich Kultur und Wissenschaft weist in Bonn das vierthöchste Defi-

zit aller Produktbereiche aus. Trotz formulierter Konsolidierungsmaßnahmen plant die Stadt Bonn mit einem Defizit von 60 Mio. Euro in 2019. Dies entspricht 50 Prozent des von der GPA NRW für 2012 ermittelten, strukturellen Defizits. Im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW verzeichnet die Stadt Bonn hier einwohnerbezogen das Maximum. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Standards und dem Leistungsspektrum ist nach Auffassung der GPA NRW notwendig.

Nicht zuletzt die Volatilität der Gewerbesteuererträge bzw. deren temporärer Einbruch ist für die Stadt Bonn ein erheblicher Risikofaktor. Verbunden mit der aktuell (nach unten) korrigierten Prognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erwächst hieraus auch für Bonn ein steigendes Risiko. Es muss bei sich verschlechternden Rahmenbedingungen davon ausgegangen werden, dass die vereinbarten bzw. noch zu vereinbarenden Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichen. Insoweit empfiehlt die GPA NRW weitere Konsolidierungsmaßnahmen festzulegen. Einige der durch die GPA NRW als risikohaft bewerteten Planungsparameter haben sich bereits realisiert. Setzt sich diese Entwicklung fort, ist das formulierte Ziel Haushaltsausgleich 2020 gefährdet. Die Stadt Bonn sollte davon ausgehen, dass künftig stärkere Einschnitte in Leistungsangebot und –umfang in allen kommunalen Bereichen vorzunehmen sind.

Die Analysen der betrachteten Schulflächen durch die GPA NRW zeigen, dass Bonn nicht über alle notwendigen Daten zur Steuerung des Schulimmobilienbestandes verfügt. Es liegt weder eine aktuelle Schulentwicklungsplanung bei den Grund- oder weiterführenden Schulen vor. Noch vermag die Stadt aktuell zu den vorhandenen Standorten valide Bruttogrundflächen zu liefern. Die Betrachtungen der GPA NRW wurden mittels Umrechnung vorhandener Größen durchgeführt. Insoweit ist eine gewisse Ungenauigkeit gegeben. Dennoch: Die Analysen zeigen, dass das Fachamt die grundlegenden Defizite erkannt hat. In Bonn werden aktuell an den verschiedensten Stellen Qualifizierungen erarbeitet. So wurde beispielsweise auf Basis einer Raumdatenbank ein Raumkataster erstellt. Es werden Standards über ein Musterraumprogramm erarbeitet. Weiterhin ist zeitnah geplant, eine integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung aufzustellen.

Zwar zeigen die Analysen im Betrachtungsjahr Flächenüberhänge bei den Grundschulen ebenso wie bei den weiterführenden Schulen. Zwischenzeitlich sind in Bonn jedoch bereits Schulen geschlossen oder auslaufend gestellt worden. So versucht die Schulverwaltung einzelnen Überangeboten (erfolgreich) zu begegnen. Im Zusammenhang mit den in Bonn entgegen dem Landestrend steigenden Schülerzahlen, tritt insoweit perspektivisch eine deutliche Entspannung ein. Insgesamt beläuft sich das errechnete Flächenpotential für das Schuljahr 2011/2012 auf eine monetäre Größenordnung von rund 5,8 Mio. Euro – aus den zuvor beschriebenen Gründen jedoch mit sinkender Tendenz.

Gleichwohl empfiehlt die GPA NRW der Stadt Bonn zeitnah und intensiv die Datengrundlagen weiter zu qualifizieren. Nur auf Basis gesicherter Grundlagen lassen sich Angebot und Nachfrage analysieren und mittelfristig prognostizieren.

Der von der GPA NRW ermittelte Bedarf an Schulturnhallen entspricht im Vergleichsjahr dem Bestand. Die demografische Entwicklung wird künftig auch hier Neuplanungen erfordern.

Beim Themenfeld Schulsekretariate stellen wir fest, dass das intern entwickelte Stellenbemessungsverfahren aktuellen Anforderungen nur noch bedingt genügt. Das Berechnungsmodell führt im Ergebnis zu einer der fünf niedrigsten Betreuungsquoten (Schüler je Vollzeit-Stelle) im

Vergleich. Insoweit sollte die Stadt Bonn auch aufgrund der angespannten Finanzlage eine regelmäßige Überarbeitung der Berechnungsgrundlage vornehmen.

Die Organisation und Steuerung der Schülerbeförderung in Bonn zeigt keinen Handlungsbedarf.

Die Stadt Bonn weist bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre einen der fünf niedrigsten Fehlbeträge für das Jugendamt im Vergleich der 23 kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens aus. Bonn schafft es darüber hinaus den Fehlbetrag in den Jahren ab 2011 noch zu senken. Perspektivisch ist jedoch insoweit mit steigenden Aufwendungen zu rechnen, als die Stadt Bonn mit Bevölkerungszuwächsen planen kann. Übergreifend überzeugt das Jugendamt durch klare Strukturen und eine gute Organisation. Strategische und operative Ziele sind formuliert. Kennzahlen werden standardisiert gebildet. Controlling und Berichtswesen sind implementiert. Für die Steuerung ist auch ausschlaggebend, dass die Stadt die wichtigen Schnittstellen Jugend, Schule und Soziales auf Dezernatsebene zusammengeführt hat. Die übergreifenden Themen- und Aufgabenstellungen können so besser abgestimmt und einfacher bearbeitet werden.

Im Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder zeigt sich ein etablierter und zielführender Planungsprozess. Das Verfahren schließt die Beteiligung der freien Träger in Bonn mit ein. Platzstruktur, Bedarfe und Ausbau werden in 22 Sozialplanungsräumen differenziert geplant. Die Kindertagespflege ist gleichermaßen einbezogen. Bonn minimiert insoweit das planerische Risiko. Unterstützt wird das Verfahren durch das seit Jahren eingeführte Kindergarten-Informationssystem. Für Bonn zeigen sich zwar überdurchschnittliche Ausbauquoten in der Kindertagesbetreuung U3, ein überdurchschnittlicher Anteil an kommunalen Plätzen sowie deutlich überdurchschnittliche 45 Stunden-Betreuungen. Diese belastenden Faktoren können jedoch kompensiert werden. Bonn zahlt vergleichsweise geringe freiwillige Zuschüsse und erzielt maximale Elternbeitragsquoten im Vergleich. Danach schafft es die Stadt Bonn, den geringsten Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder zu erreichen.

Inhaltlich und finanziell sieht die GPA NRW gleichwohl Handlungsmöglichkeiten. Insbesondere da die finanzielle Lage der Stadt sich aktuell und perspektivisch deutlich angespannter zeigt als bislang. Hier ist eine ausgewogenere Elternbeitragssatzung zu nennen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen kann stärker berücksichtigt und das überdurchschnittliche und steigende Angebot der 45 Stundenbetreuung, insbesondere bei den freien Trägern, kritisch hinterfragt werden.

Im Produkt Jugendarbeit sollte die Stadt Bonn ein zentrales Zuschusscontrolling einrichten. Zwar zeigt sich Bonn auch hier eher unauffällig. So positioniert sich die Stadt beim Fehlbetrag leicht überdurchschnittlich und weist unterdurchschnittliche Zuschussquoten auf. Dennoch verschafft ein entsprechend aufgebautes Controlling einen ganzheitlichen Überblick und verbessert die Steuerungsqualität.

Bei den Hilfen zur Erziehung stellen wir fest, dass die Stadt Bonn den Empfehlungen aus der ersten Prüfrunde weitestgehend gefolgt ist. So konnte sie beispielsweise den Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen steigern. Im Ergebnis führt auch dieses zu einem unterdurchschnittlichen Fehlbetrag bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Die Stadt Bonn hat bereits in der Vergangenheit erheblich in den Ausbau der Offenen Ganztagschule investiert. Das Angebot wird angenommen: Bonn positioniert sich unter den fünf Städten mit den höchsten Teilnehmerquoten mit weiterhin steigender Tendenz. Die im inter-

kommunalen Vergleich annähernd maximalen Elternbeiträge je Schüler führen im Ergebnis zu unterdurchschnittlichen Fehlbeträgen – sowohl je Teilnehmer, als auch je Gruppe.

Die Betrachtungen zum Kinderschutz zeigen vollständig erfüllte Verfahrensanforderungen.

In Bonn zeigen die auf das Betrachtungsjahr 2011 bezogenen Analysen im Bereich Soziales Auffälligkeiten. Die durch die GPA NRW erfolgten Stellenvergleiche in den Aufgabenfeldern Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Hilfe zur Pflege verweisen auf Potenziale von insgesamt zehn Vollzeit-Stellen. Im Bereich der Hilfe zur Pflege zeigt sich zwar eine nur leicht überdurchschnittliche Stellenausstattung. Gleichzeitig jedoch auch eine geringe Betreuungsquote. Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt ist davon auszugehen, dass das in Bonn eingeführte Fallscreening personellen Mehraufwand zur Folge hat.

Aufgrund der zwischenzeitlich stark gestiegenen Fallzahlen ergibt sich in den Aufgabenbereichen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Asyl aktuell eine andere Situation. Hier ist davon auszugehen, dass etwaiges Potenzial kompensiert worden ist. Die vergleichsweise maximalen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII resultieren vornehmlich aus den Kosten der Unterkunft.

Auch bei den Eingliederungshilfen stellen wir annähernd maximale Transferaufwendungen fest. Bei der Frühförderung und dem Behindertenfahrdienst positioniert sich die Stadt Bonn bezogen auf den Einwohner aufwandseitig überdurchschnittlich.

Die Stadt Bonn hat parallel zu den Analysen der GPA NRW mit einer internen Organisationsuntersuchung des Sozialamtes begonnen. Insoweit sollten die sich aus den interkommunalen Vergleichen abgeleiteten Ergebnisse und Potenziale hier Berücksichtigung finden. Die GPA-Benchmarks können bei Bewertung und Bemessung als Orientierungshilfe genutzt werden.

Im Bereich Sicherheit und Ordnung positioniert sich die Stadt Bonn heterogen. So stellt die GPA NRW deutliche Stellenpotenziale für den Teilbereich Einwohnermeldeaufgaben fest. Diese lassen sich aus der Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle ableiten. Bonn liegt hier unter den fünf niedrigsten Werten im Vergleich. Die intern durchgeführte Organisationsuntersuchung der Stadt bestätigt dieses Ergebnis. Ansatzpunkte sieht die GPA NRW in einer stärkeren Zentralisierung der Aufgabe, veränderten Öffnungszeiten sowie einer ausgeweiteten Terminvergabe. Im Personenstandswesen zeigt sich die Stadt unauffällig. Durchschnittliche Personalaufwendungen korrespondieren im Weitesten mit den Leistungskennzahlen; hier sehen wir nur geringe Potenziale. Durch reduzierte Öffnungszeiten und begleitende organisatorische Maßnahmen, hat die Stadt Bonn die entsprechenden Schritte bereits eingeleitet bzw. vollzogen. Die Kfz-Zulassung der Stadt Bonn zeichnet sich im Ergebnis durch vergleichsweise unterdurchschnittliche Personalaufwendungen bei Leistungszahlen am GPA-Benchmark aus. Die positiven Erfahrungen mit der Terminvergabe in dem Bereich, sollten zu einem weiteren Ausbau führen. weitere Handlungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW zurzeit nicht.

Auch das Führerscheinwesen bietet sich aufgrund der hohen Leistungswerte aktuell nicht für eine weitergehende Betrachtung an. Am Minimum liegende Personalaufwendungen korrespondieren hiermit.

Die Betrachtungen der Grünflächen der Stadt Bonn zeigen eine insgesamt recht gute Erkenntnis- und Steuerungslage. Das zuständige Fachamt verfügt über eine Kosten- und Leistungsrechnung. Ein integriertes Freiflächenkonzept liegt vor. Daneben führt die Stadt Bonn ein Grün-

flächeninformationssystem ein – in Teilen ist dieses bereits nutzbar. Gleichwohl ermittelt die GPA NRW bezogen auf das Vergleichsjahr 2011 und die jeweiligen Benchmarks ein Gesamtpotenzial von rund 2,5 Mio. Euro jährlich. Notwendige Investitionen hierfür sind zu konkretisieren und in Abzug zu bringen.

Bonn weist im interkommunalen Vergleich den höchsten Aufwand bei Unterhaltung und Pflege der Grün- und Parkanlagen je m² aus. Als eine Ursache lässt sich der hohe Pflegestandard erkennen. Daneben verfügt die Stadt Bonn über nahezu ausschließlich kleine und kleinste Flächen. Diese sind in der Unterhaltung und Pflege unwirtschaftlicher, sollen im Rahmen des Grünkonzeptes jedoch reduziert werden. Die finanziellen Potenziale werden (nur) durch Standardsenkungen realisierbar sein.

Im Bereich der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Bonn ihre Grundlagendefizite erkannt. So baut sie aktuell ein Spielgerätekataster auf. Parallel erarbeitet sie ein Spielplatzkonzept. Insofern resultieren aus Sicht der GPA NRW die fast maximalen Aufwendungen bei der Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze auch aus der eingeschränkten Datenlage. Daneben führen vergleichsweise kleine Anlagen in Bonn ebenfalls zu gesteigerten finanziellen Aufwendungen. Ebenso ist zu vermuten, dass Spielgeräte und Abschreibungen den Bonner Haushalt überdurchschnittlich belasten. Eine abschließende Aussage hierzu ist derzeit nicht möglich. Die Stadt Bonn sollte im Rahmen ihres Spielplatzkonzeptes einen anderen Größenzuschnitt für einzelne Einheiten zugrunde legen.

Auch beim Straßenbegleitgrün sind Konsolidierungspotenziale in der Pflege und Unterhaltung auszumachen. Wie bei den Park- und Gartenanlagen sind diese überwiegend jedoch nur durch Standardsenkungen erzielbar. Das Fachamt hat dieses erkannt und erarbeitet aktuell ein Extensiv-Programm für die entsprechenden Flächen.

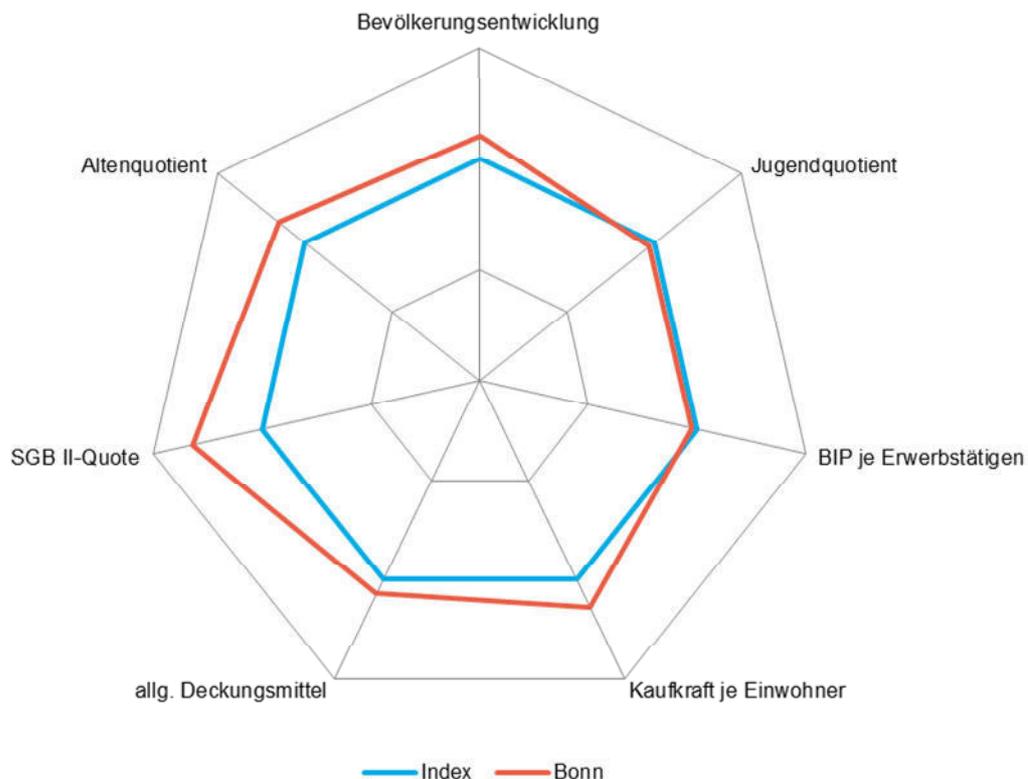
Die Stadt Bonn hält weitestgehend alle Daten zur Betrachtung und Analyse ihrer Verkehrsflächen vor. Sie verfügt über eine Straßendatenbank. Diese ermöglicht jederzeit aktuelle Abfragen und Auswertungen. Geplante Maßnahmen sind ebenso hinterlegt. Aus den vorgehaltenen Daten lässt sich erkennen, dass im Betrachtungsjahr 2011 keine Überalterung der Verkehrsflächen gegeben ist. Der Anlagenabnutzungsgrad liegt bei vergleichsweise unterdurchschnittlichen 43 Prozent. Es zeigt sich jedoch auch, dass die Stadt annähernd minimale Aufwendungen zur Unterhaltung ausweist. Aufgrund des (noch) guten Gesamtzustandes der Straßen in Bonn, erwächst hieraus keine unmittelbare Handlungsnotwendigkeit. Verstetigt sich der geringe Mitteleinsatz der letzten Jahre jedoch nachhaltig, droht mittel- bis langfristig ein Risiko für den städtischen Haushalt. Der Bilanzwert „Straßen, Wege und Plätze“ hat sich in einem Zeitraum von vier Jahren bereits um über neun Prozent verringert.

Der Gesamtaufwand für die Straßenbeleuchtung ist steigend. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Bonn bei den Aufwendungen bezogen auf die Verkehrsfläche deutlich überdurchschnittlich. Dies ist in erster Linie in der Vielzahl der Leuchtenstandorte begründet. Demgegenüber konnte der Energieverbrauch in den letzten Jahren kontinuierlich gesenkt werden. Die Stadt Bonn liegt verbrauchsseitig am Benchmark. Gleichwohl war es nicht möglich die steigenden Energiepreise zu kompensieren. Der mit der Stadtwerke Bonn GmbH geschlossene Beleuchtungsvertrag beinhaltet eine Pauschalabrechnung. Etwaige Konsolidierungspotenziale sind insoweit nicht ermittelbar. Eine differenziertere Rechnungslegung eröffnet Steuerungsmöglichkeiten für die Stadt.

Ausgangslage der Stadt Bonn

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bonn. 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.



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

Die Werte der Stadt Bonn zeigen ein eindeutiges Bild. In der Gesamtsicht ergeben sich im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten annähernd ausschließlich begünstigende Rahmenbedingungen. Die Stadt Bonn gehört zu den fünf kreisfreien Städten in NRW, die sich nach den Bevölkerungsprognosen 2011 bis 2030 von IT.NRW und der Bertelsmann Stiftung auf steigende Einwohnerzahlen einstellen können. Zudem weist Bonn einen deutlich unterdurchschnittlichen Altenquotienten³ auf.

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

³ Ab 65-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

Der Jugendquotient⁴ liegt marginal unter dem Landesdurchschnitt. Mit dem zweit niedrigsten Anteil der kreisfreien Städte in NRW an Empfängern von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II gehen keine finanziellen Mehrbelastungen einher.

Die zweit stärkste Kaufkraft je Einwohner sowie die fünft höchsten allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern und Zuweisungen dokumentieren Bonns sehr gute, finanzielle Grundlagen unter den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen zeigt sich demgegenüber leicht unterdurchschnittlich. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen.

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.

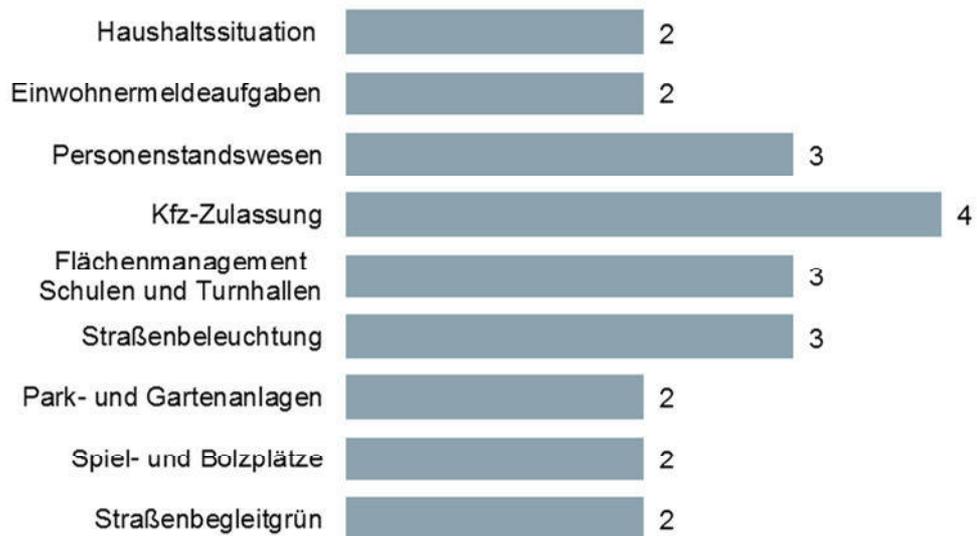
KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	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.

⁴ Unter 20-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Bonn

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bonn wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde das Jahr 2011 zugrunde gelegt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Sandra Kowalewski
Sicherheit und Ordnung	Anne Huppert
Jugend	Hans-Peter Heis
Soziales	Frauke Holm
Schulen und Sport	Heiko Neuens
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Grünflächen	Sabine Ewald
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Kowalewski
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Friederike Wandmacher

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabschluss erfolgt ein gesonderter Bericht.

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

Die Prüfungsergebnisse wurden zudem mit den Vorstandsmitgliedern für den jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

→ 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 struktureller 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 - so

weit 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. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

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 30.03.2015

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

→ 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 Bonn im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	13
Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	17
Haushaltskonsolidierung	19
Kommunaler Steuerungstrend	20
Beiträge	24
Gebühren	25
Steuern	25
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	26
Vermögenslage	26
Schulden- und Finanzlage	30
Ertragslage	35

→ 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.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Entwürfe der Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

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. 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 Jahresabschlüsse der Stadt Bonn wurden erst verspätet vorgelegt. Die GPA NRW konnte daher die Kennzahlenwerte der Stadt Bonn nicht beim interkommunalen Vergleich berücksichtigen. Es erfolgt eine separate Darstellung.

Haushaltssituation

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

Die Stadt Bonn hat ihr Rechnungswesen zum 01.01.2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Grundlage der überörtlichen Prüfung sind die Entwürfe der Jahresabschlüsse 2008 bis 2012.

Bis auf den Jahresabschluss 2009 schließen die Ergebnisrechnungen mit einem Fehlbetrag ab. Auch in der Planung setzen sich die negativen Jahresergebnisse fort. Am 30.10.2013 verhängte die Stadt Bonn für ihren Doppelhaushalt 2013/2014 eine Haushaltssperre. Ursache war ein für 2013 drohendes höheres Defizit von 27 Mio. Euro und für 2014 von bis zu 55 Mio. Euro. Zwischenzeitlich zeichnet sich ab, dass das Jahr 2014 voraussichtlich mit einem Fehlbetrag von insgesamt 131,7 Mio. Euro abschließen wird. Damit wäre der Fehlbetrag 88,7 Mio. Euro höher als geplant.

Bedingt hierdurch und durch die erwartete zukünftige Entwicklung ist die Stadt Bonn ab 2015 verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Bereits 2013 wurden die „Leitlinien für den Haushalt der Stadt Bonn“ aufgestellt, deren Inhalte in den Planungen für den Doppelhaushalt 2015/2016 konkretisiert werden sollen. Dieser befindet sich aktuell im Beratungsverfahren. Ziel der Stadt Bonn ist es bereits 2020, also vor Ende des gesetzlich maximal zugelassenen Haushaltssicherungszeitraums, den Haushaltsausgleich zu erzielen.

Die Fehlbeträge der Ergebnisrechnungen 2008 bis 2012 summieren sich unter Berücksichtigung des positiven Ergebnisses 2009 auf 440 Mio. Euro.

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis		-174.781	41.066	-87.784	-11.576	-207.329
Höhe der allgemeinen Rücklage	1.386.596	1.350.025*)	1.347.776*)	1.544.691*)	1.531.245	1.322.896
Höhe der Ausgleichsrücklage	221.520	46.739	87.806	22	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	-	2,6*)	0,2*)	keine Verringerung*)	0,9	13,6
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	-	10,9	-	6,1	0,7	13,5

*) Veränderungen der Allgemeinen Rücklage sind durch Korrekturen der Eröffnungsbilanz bedingt.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2011 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig reduziert. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum werden weiterhin Fehlbeträge ausgewiesen. Dies führt zu einem massiven Verzehr des Eigenkapitals.

Jahresergebnisse, Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (PLAN)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	-57.831	-43.016	-80.904	-72.885	-59.721	-27.683	-26.682
Höhe der allgemeinen Rücklage	1.265.066	1.222.050	1.141.146	1.068.260	1.008.539	980.856	954.174
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	4,4	3,4	6,6	6,4	5,6	2,7	2,7
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	4,4	3,4	6,6	6,4	5,6	2,7	2,7

Haushaltsansätze 2013/2014 und 2015/2016 sowie Daten der mittelfristigen Planung 2017 bis 2019

Laut vorläufigem Jahresergebnis fiel das Defizit 2013 um 27 Mio. Euro und 2014 um 88,7 Mio. Euro höher als geplant aus. Die Stadt Bonn wird somit sowohl 2014 als auch 2015, 2016 und 2017 die allgemeine Rücklage um mehr als fünf Prozent verringern. Aus diesem Grund ist sie ab 2015 gemäß § 76 Absatz 1 Nr. 2 GO verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

→ **Feststellung**

Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs muss oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben. Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

Die stark schwankenden Jahresergebnisse in den letzten Jahren führen bei einem Vergleich der Kennzahlenwerte mit den anderen kreisfreien Städten zu Extremwerten.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-35	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2012

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-628	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

2011 erzielt die Stadt Bonn das beste Jahresergebnis je Einwohner der zwanzig kreisfreien Städte, die wir im interkommunalen Vergleich berücksichtigen können. 2012 hingegen erzielt sie das schlechteste Jahresergebnis der Städte.

Auffällig ist auch das Jahresergebnis 2009. In diesem Jahr ist die Stadt Bonn die einzige kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen, die ein positives Jahresergebnis erzielt.

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 Finanzausgleich und den allgemeinen Umlagen abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der vorliegenden Ist-Ergebnisse (2008 – 2012).

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 den allgemeinen Umlagen beeinflusst.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Bonn	
Jahresergebnis	-207.329
Bereinigungen stark schwankender Erträge und Aufwendungen (Standardbereinigung)	-294.395
= bereinigtes Jahresergebnis	-501.725
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	381.089
= strukturelles Ergebnis	-120.636

→ **Feststellung**

2012 weist die Stadt Bonn ein strukturelles Defizit von rund 121 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bonn ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Die GPA NRW vergleicht das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2020. 2020 soll der Haushalt der Stadt Bonn wieder ausgeglichen sein. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich der Haushalt 2015/2016 aktuell im Beratungsverfahren befindet und noch nicht abschließend beschlossen ist.

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 Bonn ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Entsprechend den Planungen der Stadt Bonn wird 2020 ein positives Jahresergebnis von rund 2,5 Mio. Euro erzielt. Dieses Ergebnis wird unter der Annahme folgender Entwicklung erreicht:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2020 – wesentliche Veränderungen in Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2020	Differenz
Erträge			
Grundsteuer A	55.852	57.000	1.148
Grundsteuer B	69.684.728	114.704.486	45.019.758
Gewerbsteuer *)	189.055.484	211.930.000	22.874.516
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	149.440.154	247.007.894	97.567.740
Ausgleichsleistungen *)	33.346.432	45.214.847	11.868.415
Schlüsselzuweisungen *)	107.535.348	139.174.428	31.639.080
Aufwendungen			
Personalaufwendungen	262.546.555	290.772.418	28.225.863
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	163.940.885	183.111.201	19.170.316
Gewerbsteuerumlage und Fonds	28.184.326	15.137.857	-13.046.469

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2020	Differenz
Deutscher Einheit *)			
Landschaftsumlage *)	70.104.013	94.664.624	24.560.611

*) beim strukturellen Ergebnis 2012 handelt es sich um die Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2012

Gewerbesteuer

Die erwarteten Erträge aus der Gewerbesteuer sind maßgeblich für die Haushaltsplanung der Stadt Bonn und beeinflussen das Jahresergebnis in einem erheblichen Umfang.

2011 erzielte die Stadt Bonn die höchsten Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum. Bereits 2012 brachen die Erträge wieder ein. Die Planung der Stadt Bonn sah für 2013 einen erheblichen Zuwachs an Gewerbesteuererträgen vor. Die erwartete Steigerung lag bei 17 Prozent. Zwar wurde der Jahresabschluss 2013 noch nicht aufgestellt; die bisher ermittelten Gewerbesteuererträge betragen jedoch rund 28 Mio. Euro weniger als erwartet.

2014 zeichnet sich ab, dass die Gewerbesteuererträge um rund 45,6 Mio. Euro (brutto) geringer als ursprünglich geplant ausfallen werden. Aufgrund dieser Entwicklung wurden die Erwartungshaltungen in den Haushaltsplanungen 2015/2016 deutlich nach unten korrigiert. Letztendlich wird ab 2017 nur noch von einer Steigerungsrate von 2,8 Prozent ausgegangen.

Die Stadt hat somit auf den erheblichen Rückgang bei der Gewerbesteuer reagiert und ihre Planungen entsprechend angepasst. Die Planungen für den Doppelhaushalt 2015/2016 sind solide und realistisch. Im Risikoszenario werden daher lediglich die Differenzen, die sich in den Jahren 2013 und 2014 ergeben haben, dargestellt. Ein gewisses Risiko ist bei Planungen immanent. Darüber hinausgehend kann die GPA für die folgenden Jahre keines feststellen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile der Stadt Bonn an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt nicht gesteuert werden. Die von der Stadt Bonn für die mittelfristige Finanzplanung zugrunde gelegte Steigerungsrate weicht in einzelnen Jahren erheblich nach oben von den Vorgaben im Orientierungsdaten-erlass ab. So steigen die geplanten Erträge ausgehend vom strukturellen Ergebnis 2012 bis 2020 um fast 98 Mio. Euro. Die GPA NRW greift dies im Risikoszenario auf.

In ihrer Stellungnahme weist die Stadt Bonn darauf hin, dass aktuell der Haushaltsplanentwurf 2015/2016 aufgrund neuer Erkenntnisse überarbeitet wird. Dabei wird berücksichtigt, dass der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer 2014 höher als erwartet ausfiel und sich damit die Berechnungsbasis für die kommenden Jahre deutlich verändert hat. Zudem wird die Vorgabe des Landes NRW aufgegriffen, die vorsieht, dass als Soforthilfe für die Eingliederungshilfe durch den Bund nur drei Milliarden Euro insgesamt eingeplant werden dürfen. Die Steigerungsrate bei dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern wird demnach wesentlich geringer ausfallen.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Sie weisen im Planungszeitraum eine erhebliche Steigerung auf. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Inwieweit diese Beträge auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen erwartet werden können bleibt abzuwarten. Grundsätzlich sind sie von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Bis 2017 geht die Stadt Bonn von einer jährlichen Steigerung von vier Prozent aus. Danach wird von wesentlich höheren Steigerungsraten ausgegangen. Hier besteht ein Risiko für die vorliegende Planung.

Personalaufwendungen

Bei den Personalaufwendungen geht die Stadt Bonn 2013 und 2014 von sinkenden Aufwendungen aus. Tatsächlich führen die aktuellen Tarifabschlüsse und Besoldungserhöhungen jedoch zu steigenden Aufwendungen. In ihrer Planung für den Doppelhaushalt 2015/2016 berücksichtigt die Stadt Bonn dies und geht allein für 2015 von einer Steigerung von 10,9 Prozent aus. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum liegen die angenommenen Steigerungen dann zwischen -0,8 und 2,4 Prozent.

Der Orientierungsdatenerlass des Landes NRW geht von einer durchschnittlichen Steigerung der Personalaufwendungen von einem Prozent aus. Diese Steigerung kann jedoch nur aufgrund konkreter Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden. Sinkende Personalaufwendungen hingegen erfordern eine erhebliche Personalreduzierung.

Die Senkung der Personalaufwendungen soll durch Personaleinsparungen herbeigeführt werden. Grundsätzlich gilt eine einjährige Wiederbesetzungssperre bei freiwerdenden Stellen. Darüber hinaus ist die Einsparung einer Beigeordnetenstelle ab 2017 geplant. Seit 2012 werden systematische Organisationsuntersuchungen aller Fachbereiche durchgeführt. Hierfür wurde die sogenannte PG 2015 ins Leben gerufen. Ziel der PG 2015 ist es durch Aufgabenkritik, Orientierung an interkommunalen Standards, Prozessorientierung in der Ablauforganisation sowie verstärktem IT-Einsatz zur Effizienzsteigerung die Personalaufwendungen um jährlich 3 Mio. Euro zu reduzieren. Bisher wurden durch die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen der PG 2015 1,6 Mio. Euro Konsolidierungsbeitrag jährlich erzielt.

Durch die gezielte und zeitnahe Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen gelingt es der Stadt Bonn die Personalaufwendungen erheblich zu reduzieren. Gleichwohl wird die insgesamt erwartete Höhe der Einsparungen noch nicht erzielt.

Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen werden sich nach Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Jahre 2013 – 2016 im Bereich von rund drei Prozent jährlich bewegen. Zudem relativiert der aktuelle Tarifabschluss die Konsolidierungserfolge. Insgesamt besteht bei der Entwicklung der Personalaufwendungen trotz der erheblichen Personalreduzierungen ein Risiko. Dies wird von der GPA NRW im Risikoszenario aufgegriffen.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen geht die Stadt Bonn von sehr unterschiedlichen Steigerungsraten in den einzelnen Jahren aus. Während 2013 und 2014 die Aufwendungen im Vergleich zu den Vorjahren stark sinken sollen, wird 2015 und 2016 mit starken Steigerungen gerechnet. 2017 ist wiederum eine Aufwandsreduzierung geplant, während 2018 mit einer Steigerungsrate von 1,5 Prozent und 2019 von 2,2 Prozent gerechnet wird.

Nach aktuellen Prognosen zeichnet sich ab, dass die Stadt 2014 die geplante Senkung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen voraussichtlich um 8,3 Mio. Euro übertreffen wird. Ursächlich hierfür ist die verhängte Haushaltssperre.

Grundsätzlich ist hieran zu sehen, dass pauschale Aufwandskürzungen zu entsprechenden Einsparungen führen können. Langfristig gesehen ist dies jedoch kein auf Dauer gangbarer Weg. Pauschale Aufwandskürzungen berücksichtigen keine Notwendigkeiten, wie sie zum Beispiel bei Instandhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen gegeben sind. Verschiebungen bzw. Verzögerungen für einen bestimmten Zeitraum sind hinnehmbar und akzeptabel. Auf lange Sicht muss jedoch ein entsprechendes Konzept hinterlegt werden, damit die Einsparungen nicht zu einem Vermögensverzehr führen, der langfristig gesehen viel höhere Kosten bzw. Aufwendungen verursacht.

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung hat die Stadt Bonn verschiedene Maßnahmen aufgeführt, die langfristig zu Reduzierungen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen führen. Die Maßnahmen gehen über den Verzicht auf Zeitschriften bis zu Verzicht auf Hundekotbeutel. Alle Maßnahmen müssen noch im Beratungsverfahren des Haushaltsicherungskonzeptes beschlossen werden. Geschieht dies und werden die Maßnahmen konsequent umgesetzt, befindet sich die Stadt Bonn auf einem guten Weg.

Der Orientierungsdatenerlass geht jährlich mindestens von einem Prozent Steigerung aus. Es liegen aber auch hier abweichende Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände vor. Diese liegen im Bereich von drei Prozent für die Jahre 2013 bis 2016. Aufgrund der Steigerung der allgemeinen Preisindizes sieht die GPA NRW bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen ein Risiko für den Konsolidierungsprozess. Dies wird im Risikoszenario entsprechend dargestellt.

Kosten der deutschen Einheit

Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. 2019 läuft der Solidarpakt II aus. Die Stadt Bonn geht davon aus, dass nach 2019 keine Heranziehung der Kommunen zu den Kosten mehr erfolgt.

Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht immer wieder in der Diskussion. Ob die Kommunen tatsächlich nach 2019 nicht mehr über die Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung herangezogen werden, ist derzeit noch nicht absehbar. Aufgrund der aktuell fehlenden gesetzlichen Grundlage kann die Annahme der Stadt Bonn zwar nachvollzogen werden, gleichwohl besteht ein Risiko. Die GPA NRW verzichtet darauf dieses im Berichtsabschnitt Risikoszenario aufzugreifen. Die Stadt muss auf Entwicklungen bei den gesetzlichen Grundlagen jedoch sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

→ **Feststellung**

Bei wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen sind Risiken für die Haushaltsplanung festzustellen. Insbesondere die ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes hängt auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Die in dieser Planung liegenden Risiken und die damit ggf. verbundenen Konsequenzen werden unter „Risiken der Haushaltswirtschaft“ wieder aufgegriffen.

Weitere Konsolidierungsmaßnahmen

Bereits Ende 2013 war absehbar, dass die Stadt Bonn den geplanten Haushaltsausgleich 2017 nicht erreichen wird. Zunächst wurde daher sowohl für 2013 als auch für 2014 eine Haushaltssperre verhängt. Im November 2014 hat die Stadt dem Rat konkrete Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung unterbreitet. Diese müssen nunmehr beraten und beschlossen werden. Beispielsweise wurden von der GPA NRW einzelne Maßnahmen betrachtet und auf das diesen Maßnahmen inne liegende Risiko geprüft. Die GPA NRW verkennt hierbei nicht, dass die Stadt Bonn mit diesem Maßnahmenkatalog auf dem richtigen Weg ist und die Umsetzung konsequent betreiben soll. Durch die Hinweise auf die Risiken soll deutlich gemacht werden, dass alle Maßnahmen, die ergriffen werden können, auch ergriffen werden müssen. Nur so ist in der Gesamtheit das Ziel – ein ausgeglichener Haushalt – zu erreichen.

Beteiligungserträge der SWB GmbH

Der Stadtwerke Konzern (SWB GmbH) soll ab 2018 Beteiligungserträge an die Stadt Bonn abführen. Diese sollen sukzessiv bis auf 5 Mio. Euro jährlich ansteigen.

Bis 2010 wurden erhebliche Verlustausgleiche durch die Stadt an die SWB GmbH gezahlt. Inzwischen erzielt die SWB GmbH ein ausgeglichenes Jahresergebnis. Der Geschäftsleitung wurde aufgegeben zukünftig ein positives Betriebsergebnis zu erreichen. Die erwartete Ausschüttung der Beteiligungserträge als Eigenkapitalverzinsung an die Stadt Bonn wird in die Wirtschaftspläne der SWB GmbH aufgenommen. Es wird von der Geschäftsleitung erwartet, dass diese Vorschläge erarbeitet, wie die konkrete Umsetzung erfolgen soll.

Bisher handelt es sich bei den erwarteten Beteiligungserträgen lediglich um Vorstellungen der Stadt Bonn. Inwieweit diese durch konkrete Maßnahmen umgesetzt werden können, bleibt abzuwarten. Zunächst müssen konkrete Maßnahmen durch die Geschäftsleitung entwickelt werden.

Stärkere Orientierung der Kulturausgaben an den Standard vergleichbarer Kommunen (Theater)

Der derzeit gültige Intendantenvertrag für das Theater läuft mit Ende der Spielzeit 2017/2018 aus. In die folgenden Verträge will die Stadt Bonn Kürzungsvorgaben aufnehmen, so dass es 2018 zu einer Kostenreduzierung von 1,25 Mio. Euro und dann steigend bis 2022 von 8 Mio. Euro kommt. Die GPA NRW stimmt der Stadt Bonn zu, dass eine Kürzung zwingend notwendig ist (vgl. auch die Ausführungen im Abschnitt Kommunaler Steuerungstrend dieses Berichtsteils). Es ist jedoch insbesondere im Kulturbereich schwierig Standards zu senken und Maß-

nahmen konsequent umzusetzen. Erst wenn die entsprechenden Verträge geschlossen wurden, besteht nur noch ein geringes Risiko, dass es nicht zu den erhofften Aufwandsreduzierungen kommt.

Schließung von Schwimmbädern

Die Stadt Bonn plant die Schließung von vier Schwimmbädern. Insgesamt sollen hierdurch fast 1,3 Mio. Euro jährlich allein bei den Betriebskosten eingespart werden. Entsprechende Ratsbeschlüsse sind bisher noch nicht gefasst worden. Diese sind Bestandteil der Haushaltsberatungen 2015/2016. Die GPA NRW stellt in dem Risikoszenario dar, welche Auswirkungen sich auf künftige Haushaltsjahre ergeben würden, wenn nur die Hälfte der Betriebskosten eingespart werden könnte. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn der Rat nicht der Schließung aller vier Schwimmbäder zustimmt.

Analyse des Fallbestandes Hilfe zum Lebensunterhalt SGB XII

Die Stadt Bonn führt bei Bestandskunden, die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. oder 4. Kapitels des SGB XII beziehen, ein Fallscreening durch. So wird eine Klärung des Status „Erwerbsfähigkeit“ herbeigeführt und danach die Zuordnung zum Rechtskreis vorgenommen. Durch die Analyse des Fallbestandes erhofft die Stadt Bonn sich Einsparungen in Höhe von 800 Tausend Euro jährlich. Ein Teil der Einsparungen wurde zwar auskunftsgemäß schon realisiert. Gleichwohl ist es fraglich, ob alle Einsparungen realisiert werden können oder es nur zu einer Verschiebung der Aufwendungen bzw. der gesetzlichen Anspruchsgrundlagen kommt. In diesen Fällen würde zwar keine Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII ausgezahlt, stattdessen aber nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) oder nach dem 4. Kapitel des SGB XII (Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung).

Hier besteht ein Risiko, dass durch die Maßnahme ein Teil der Kosten nur verschoben wird und keine tatsächliche Einsparung erfolgt.

Abgleich geplanter U-3/Ü-3 Ausbau/Ist-Ausbau

Die Stadt Bonn zeigt in der mittel- und langfristigen Einwohnerprognose für die Altersgruppen 0 bis unter 3 und 3 bis unter 6 Jahren deutlich steigende Kinderzahlen. Im U-3 Bereich will die Stadt Bonn bis 2018 eine Versorgungsquote von 50 Prozent erreichen. Zum Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 betrug die Versorgungsquote ohne privatgewerbliche und betriebliche Kindertagesstätten 36 Prozent. Es besteht somit noch ein erheblicher Bedarf an Betreuungsplätzen, dem nur durch Erweiterungen und Neubauten sowie den Ausbau der Kindertagespflege begegnet werden kann. Umwandlungen aus der Ü-3 Betreuung kommen in Bonn kaum in Betracht, da auch die Ü-3 Kinderzahl nach der Prognose ansteigt.

Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Bonn mit 92,5 Prozent den Minimalwert bei der Ü-3 Versorgungsquote ab. Die GPA NRW sieht die niedrige Ü-3 Versorgungsquote vor dem Hintergrund des umfassenden Rechtsanspruches kritisch. Sie empfiehlt, die Nachfrageentwicklung nach Ü-3 Betreuungsplätzen aufmerksam im Blick zu behalten. Das Betreuungsangebot muss sich der verändernden Nachfrage anpassen, um den Rechtsanspruch sicherzustellen (vgl. Teilbericht Jugend).

Die Möglichkeit durch einen Abgleich „geplanter U-3/Ü-3 Ausbau und Ist-Ausbau“ jährlich bis zu 1,7 Mio. Euro einzusparen, erscheint daher unrealistisch. Allerdings wurde die Ausbauplanung nicht von der GPA NRW geprüft, so dass eine konkrete Einschätzung möglicher Sparpotenziale nicht möglich ist. In jedem Fall ist eine enge Abstimmung mit der Kindergartenbedarfsplanung erforderlich. Die GPA NRW geht in ihrem Risikoszenario davon aus, dass nur 50 Prozent der Sparpotenziale realisiert werden können.

Reduzierung des Betriebskostenzuschusses an das Städtische Gebäudemanagement (SGB)

Durch verschiedene Maßnahmen will die Stadt Bonn den Betriebskostenzuschuss an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Städtisches Gebäudemanagement (SGB) um bis zu 5,1 Mio. Euro im Jahr 2014 senken. Unter anderem sollen Energiekosten eingespart, Bibliothekstandorte geschlossen, die Bürgerämter zentralisiert und öffentliche Toilettenanlagen geschlossen werden. Werden die vorgesehenen Maßnahmen alle konsequent umgesetzt, können die Konsolidierungsbeiträge erzielt werden. Allerdings müssen zunächst entsprechende Beschlüsse seitens des Rates gefasst werden. Auch sind einige Maßnahmen mit erheblichen Risiken behaftet, wie zum Beispiel die vorgesehenen Personaleinsparungen analog zum städtischen Haushalt (vgl. die Ausführungen zu den Personalaufwendungen in diesem Abschnitt). Die GPA NRW stellt das Risiko exemplarisch im Risikoszenario dar.

Fazit

→ Feststellung

Die von der Stadt Bonn vorgeschlagenen Maßnahmen können bei konsequenter Umsetzung dazu beitragen den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren. Dabei ist jedoch seitens der Stadt das gesamtstädtische Handeln in den Fokus zu nehmen. Eine Verlagerung von Aufwendungen führt nicht zu Konsolidierungserfolgen.

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.

NKF-Kennzahlenset 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bonn
Hauswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	103,2
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	33,3
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	55,5
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	0,7

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bonn
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	44,0
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	7,9
Drittfinanzierungsquote	24,1	657,0	77,5	33,7
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	133,9
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	85,0
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	10,0
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	13,9
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	5,0
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	48,8
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	18,3
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	24,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	16,0
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	37,8

Weitere Kennzahlen 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bonn
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-35
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	153
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.933

NKF-Kennzahlenset 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bonn
Hauswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	82,7
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	28,2
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	49,8
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	13,5
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	42,8

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bonn
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	7,4
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	94,2
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	17,7	93,4	65,9	82,1
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	8,2
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	18,2
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	3,4
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	52,4
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	12,6
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	24,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	15,5
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	36,7

Weitere Kennzahlen 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bonn
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-628
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	-239
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.428

An dieser Stelle weist die GPA NRW noch einmal darauf hin, dass die Kennzahlenwerte der Stadt Bonn aufgrund der verspäteten Erstellung der Jahresabschlüsse nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen sind. Wäre dies der Fall gewesen, so würde die Stadt Bonn bei verschiedenen Kennzahlen sowohl 2011 als auch 2012 den Maximalwert bzw. den Minimalwert darstellen.

Aufgrund des im Vergleich guten Jahresergebnisses 2011 würden die Kennzahlenwerte

- beim Aufwanddeckungsgrad,
- bei der Fehlbetragsquote,
- beim Jahresergebnis je Einwohner,
- beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner sowie
- bei den Allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner

die besten Kennzahlenwerte ergeben.

2012 verkehrt sich das Bild aufgrund des im Vergleich sehr schlechten Jahresergebnisses. Die Stadt Bonn würde die schlechtesten Kennzahlenwerte aller kreisfreien Städte

- beim Aufwandsdeckungsgrad,
- beim Jahresergebnis je Einwohner und
- bei den Allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner

erzielen.

Die Ist-Situation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 1. Januar 2008.
- Verbrauch der Ausgleichsrücklage in 2011. Eigenkapitalverzehr von 2008 bis 2012 in Höhe von rund 440 Mio. Euro.
- Steigender Bedarf an Liquiditätskrediten im Zeitverlauf aufgrund mangelnder Selbstfinanzierungskraft,
- Nachhaltiger Konsolidierungsbedarf laut strukturellem Ergebnis 2012 von 121 Mio. Euro.
- Jahresergebnis je Einwohner in 2012 im interkommunalen Vergleich Minimum.
- Stark schwankende Jahresergebnisse in der Vergangenheit aufgrund erheblicher Schwankungen bei den allgemeinen Deckungsmitteln.
- Bis 2019 voraussichtlich rd. 809 Mio. Euro aufsummierte Fehlbeträge.
- Es wird kein Schuldenabbau betrieben und geplant.
- Haushaltsausgleich soll 2020 erreicht werden.
- Risiken bei den Planungen.
- Negativer Verlauf beim kommunalen Steuerungstrend.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Kontinuierlicher Anstieg der Schlüsselzuweisungen	Strukturelle Haushaltssituation
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	Strukturelle Haushaltssituation
Sinkende Personalaufwendungen geplant	Strukturelle Haushaltssituation
Aufwandsreduzierungen bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	Strukturelle Haushaltssituation
Diverse Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes	Strukturelle Haushaltssituation

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, 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.

Die Stadt Bonn ist ab 2015 verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dazu wurde eine Vielzahl von Maßnahmen definiert, die derzeit in Bonn beraten werden. Der Verzicht auf nur wenige Maßnahmen allein kann schon gravierende Auswirkungen auf den Konsolidierungsprozess haben. Dies stellt die GPA NRW ebenfalls exemplarisch im Risikoszenario dar.

Planergebnis und Risikoszenario 2019 in Tausend Euro

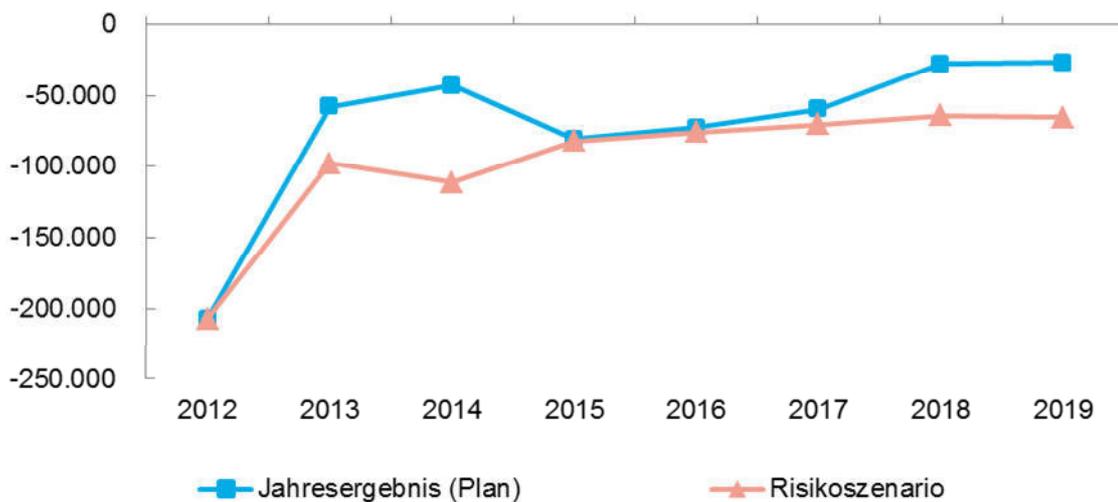
Haushaltspositionen	Risikoszenario 2019	Planergebnis 2019	Abweichung
Gewerbesteuer (Rückgang bei den Gewerbesteuererträgen 2013 und 2014)	206.160	206.160	0
Schlüsselzuweisungen (Steigerung von lediglich 4 Prozent jährlich ab 2018)	125.870	130.839	4.969
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (2013 – 2015 anhand des GfG, ab 2016 Steigerung von 4,5 Prozent)	225.241	238.704	13.463
Personalaufwendungen (ab 2013 +2,0 Prozent)	301.584	290.247	11.337
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen (ab 2017 +2,0 Prozent)	185.302	180.528	4.774

Haushaltspositionen	Risikoszenario 2019	Planergebnis 2019	Abweichung
Beteiligungserträge der SWB GmbH (nur 75 Prozent der prognostizierten Beteiligungserträge werden erzielt)	2.250	3.000	750
Stärkere Reduzierung der Kulturausgaben an den Standard vergleichbarer Kommunen (Theater)(Einsparungen werden nur zu 75 Prozent erzielt)	2.250	3.000	750
Schließung von Schwimmbädern (nur 50 Prozent der Betriebskosten werden eingespart)	645	1.290	645
Analyse des Fallbestandes HzL SGB XII (nur 50 Prozent können tatsächlich eingespart werden)	400	800	400
Abgleich geplanter U-3/Ü-3 Ausbau/ist-Ausbau (nur 50 Prozent der Sparpotenziale können realisiert werden)	850	1.700	850
Betriebskostenzuschuss an das SGB wird gesenkt (Senkung ist nur zu 75 Prozent möglich)	1.949	2.599	650
Abweichung (Gesamtverschlechterung)			39.588

Die von der GPA NRW getroffenen Annahmen betreffen nur ausgewählte Haushaltspositionen. Es ist davon auszugehen, dass die aufgezeigten Risiken nicht vollständig oder in der dargestellten Höhe eintreten werden. Zudem werden an anderen Stellen gegebenenfalls auch bessere Entwicklungen als geplant eintreten. Es können aber auch bei jetzt nicht betrachteten Haushaltspositionen Verschlechterungen auftreten.

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario bezogen auf die gesamte Zeitreihe bis 2019 wie folgt dar:

Planergebnis und Risikoszenario 2013 - 2019 in Tausend Euro



Deutlich wird in dem Risikoszenario die bereits eingetretene Abweichung zwischen Plan- und Istergebnis 2013 und 2014. In der konkreten Haushaltsplanung 2015/2016 plant die Stadt Bonn nach Auffassung der GPA NRW sehr solide. Dementsprechend besteht nur ein geringes Risiko. Ab dem mittelfristigen Finanzplanungszeitraum driften das Jahresergebnis (Plan) und das Risikoszenario immer mehr auseinander. Grund hierfür sind verschiedene Faktoren:

- Je weiter die Planungen in die Zukunft reichen, desto größer ist das immanente Risiko.
- Die von der Stadt geplanten Konsolidierungsmaßnahmen sollen sukzessiv zu immer mehr Einsparungen führen. Beispielhaft sei die konsumtive Konsolidierungsliste der Stadt Bonn genannt. Wird 2015 noch mit einer Einsparung von 14,6 Mio. Euro kalkuliert, betragen die geplanten Einsparungen 2017 schon 23,2 Mio. Euro, 2020 fast 40 Mio. Euro und 2024 annähernd 48 Mio. Euro.

Treten die von der GPA NRW beispielhaft berechneten Risiken in voller Höhe ein, wird der Haushaltsausgleich in 2020 nicht erzielt werden können. Die Stadt Bonn müsste weiterhin negative Jahresergebnisse ausweisen. Um für die Zukunft und eventuell eintretende Risiken gerüstet zu sein, muss ständig eine individuelle und aktuelle Risikoabschätzung seitens der Stadt vorgenommen werden.

Zudem ist es erforderlich, weitere Einsparmöglichkeiten zu entwickeln, die durchgeführt werden können, wenn einzelne Risiken tatsächlich eintreten. Grundsätzlich sind Maßnahmen risikoärmer, wenn die erwartenden Ertragssteigerungen oder Aufwandsreduzierungen unmittelbar von der Stadt beeinflusst werden können.

→ **Empfehlung**

Zur Risikominimierung sollten von der Stadt Bonn unmittelbar beeinflussbare Ertragssteigerungen und Aufwandsreduzierungen zur Konsolidierung herangezogen werden.

Es ist zwar im Regelfall nicht notwendig, für alle ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen, insgesamt sollte aber eine ausreichende Vorsorge getroffen werden. Nur so kann vermieden werden, dass bei einem Eintritt einzelner Risiken der angestrebte Haushaltsausgleich in Gefahr ist oder dieser nur durch Steuererhöhungen erzielt werden kann.

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Zurückführung des Gebäudebestand der Stadt Bonn auf den kleinstmöglichen Bestand	Kommunaler Steuerungstrend
Reduzierung der freiwilligen Aufgaben im Produktbereich Kultur und Wissenschaft	Kommunaler Steuerungstrend

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 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. Steuern anzuheben.

Das strukturelle Defizit 2012 beträgt 121 Mio. Euro. Dieses entspricht 918 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

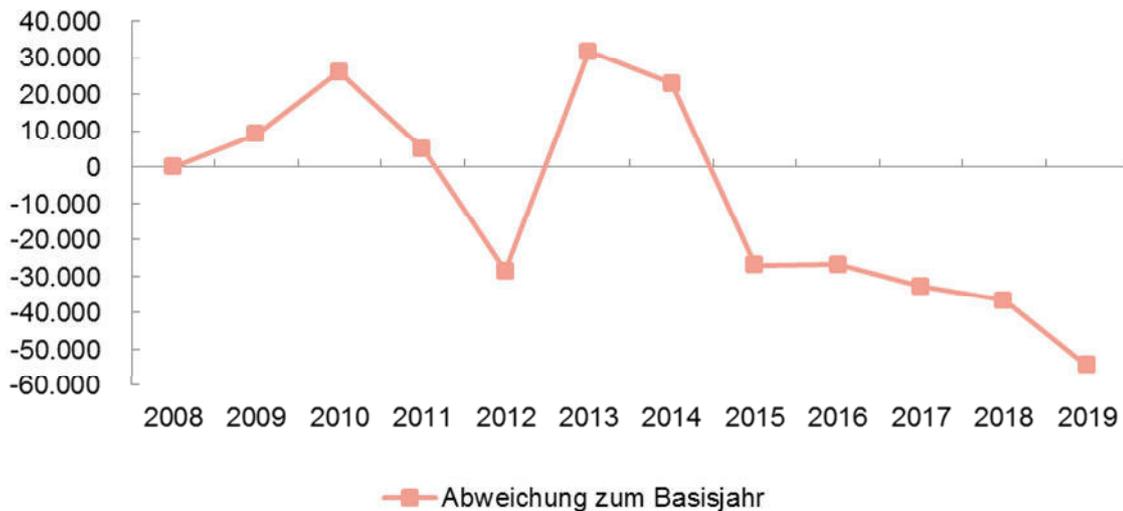
Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, den allgemeinen Umlagen 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 im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer, der Konsolidierungshilfe, dem Finanzausgleich und der Landschaftsumlage sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertrags- und Aufwandsanalyse ergeben haben. Bei den Sondereffekten handelt es sich insbesondere um die Erträge aus dem Cross-Border-Leasing-Geschäft¹, das zwischenzeitlich aufgelöst ist. Somit werden die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

¹ Auf die Darstellung der sich hieraus ergebenden Werte wird aus Gründen der Übersichtlichkeit an dieser Stelle verzichtet. Der Kämmerer wurden die entsprechenden Berechnungen zur Verfügung gestellt.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Ausgehend von 2008 zeigt sich zunächst bis 2010 ein positiver Steuerungstrend; die bereinigten Jahresergebnisse 2009 und 2010 sind deutlich besser als im Basisjahr 2008. 2011 und insbesondere 2012 verschlechtert sich der kommunale Steuerungstrend in Bonn erheblich. Die Stadt Bonn erzielt in 2012 das schlechteste Jahresergebnis.

Im ersten Planungsjahr 2013 hingegen erzielt die Stadt wieder einen deutlich positiven Wert, der sich im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum negativ entwickelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der positive Trend 2013 nur anhand der Planzahlen feststellen lässt. Die tatsächlichen Ergebnisse 2013 und auch 2014 werden sich erheblich negativer darstellen.

In der Haushaltsplanung der Stadt Bonn findet ab 2015 wieder eine kontinuierliche Reduzierung der Jahresfehlbeträge statt. Grund hierfür sind unter anderem höhere Ertragserwartungen bei der Gewerbesteuer, bei dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen. Diese werden jedoch im kommunalen Steuerungstrend bereinigt. Hieran zeigt sich, dass die von der Stadt erwartete positive Entwicklung maßgeblich durch die Gewerbesteuer, den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen bedingt ist. So steigen in der Haushaltsplanung die erwarteten Erträge bei den Positionen Steuern und ähnliche Abgaben sowie Zuwendungen und allgemeine Umlagen um insgesamt rund 99 Mio. Euro von 2015 auf 2019 an. Durch die Nichtberücksichtigung zeigt sich beim kommunalen Steuerungstrend ein negativer Verlauf.

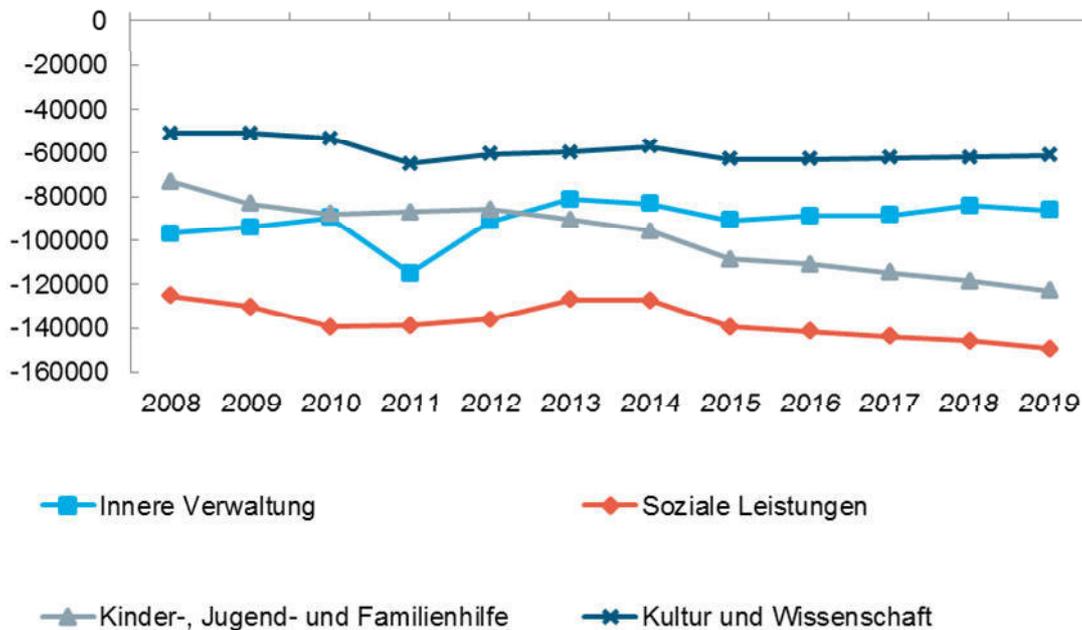
Bei den Aufwendungen wird insgesamt eine Steigerung von rund 49 Mio. Euro prognostiziert. Die Mehrbelastung bei den Aufwendungen wird somit durch die erwarteten Mehrerträge bei der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen aufgefangen. Ob die erwarteten Mehrerträge jedoch tatsächlich realisiert werden können, kann von der Stadt kaum beeinflusst werden.

Um analysieren zu können, welche Produktbereiche für die Entwicklung im kommunalen Steuerungstrend maßgeblich sind, hat die GPA NRW die Jahresergebnisse 2008 bis 2012 sowie den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 2019 auf Produktbereichsebene näher betrachtet. Dabei wurde auf das ordentliche Ergebnis (bis 2012 auf das Ergebnis der laufenden Verwal-

tungstätigkeit) zurückgegriffen. So werden die Ergebnisse ohne die internen Leistungsverrechnungen dargestellt.

Die Produktbereiche mit den größten Defiziten sind in Bonn die Produktbereiche Soziale Hilfen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Innere Verwaltung und Kultur und Wissenschaft.

Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche Innere Verwaltung, Soziale Hilfen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und Kultur und Wissenschaft in Tausend Euro 2008 - 2019



Innere Verwaltung

Ein Produkt des Produktbereiches Innere Verwaltung ist die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Städtisches Gebäudemanagement (SGB). In diesem Produkt wird unter anderem der Betriebskostenzuschuss an die SGB veranschlagt und gebucht. Das ordentliche Ergebnis des Produktes SGB macht in 2011 allein mehr als 50 Prozent des ordentlichen Ergebnisses des gesamten Produktbereiches Innere Verwaltung aus. Die erhebliche Verschlechterung des Jahresergebnisses 2011 des Produktbereiches wird hauptsächlich durch das Produkt SGB verursacht.

Die SGB ist für die Bewirtschaftung von Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen, Verwaltungsgebäuden, Schwimmbädern, Gebäuden der Feuerwehr, Sporthallen und sonstige von der Stadt Bonn genutzte Objekte zuständig. Die größten Aufwendungen bei der SGB werden für die

Unterhaltung der Gebäude verausgabt. Allerdings entstehen auch erhebliche Aufwendungen für Abschreibungen bei den Gebäuden.

Aufgrund der Haushaltssituation der Stadt ist es geplant den jährlichen Betriebskostenzuschuss an die SGB zu reduzieren (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Abschnitt Strukturelles Ergebnis). Aber auch der städtische Investitionskostenzuschuss soll um bis zu 10 Mio. Euro jährlich gesenkt werden. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, dass die Stadt Bonn ihren Gebäudebestand kritisch hinterfragt.

→ **Empfehlung**

Der Gebäudebestand der Stadt Bonn ist kritisch zu überprüfen und auf den kleinstmöglichen Bestand zurückzuführen.

Kinder-, Jugend- und Familienpflege

Die Jahresfehlbeträge im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienpflege werden im Wesentlichen durch die Transferaufwendungen bedingt. Diese werden zum einen durch das Produkt Tageseinrichtungen für Kinder verursacht, zum anderen durch die Sonstige Leistung zur Förderung junger Menschen und Familien. Der Jahresfehlbetrag vergrößert sich von Jahr zu Jahr. Bezüglich weiterer Analysen wird auf den Teilbericht Jugend verwiesen.

Soziale Hilfen

Das Jahresergebnis des Produktbereiches Soziale Hilfen kann hingegen im Zeitverlauf bis 2014 etwas verbessert werden. Die Verbesserung hat ihre Ursache in der stufenweisen Erhöhung der Erstattungen durch den Bund ab 2011 (4. Kapitel des SGB XII). Bezüglich weiterer Analysen wird auf den Teilbericht Soziales verwiesen.

Kultur und Wissenschaft

Auffällig ist der Produktbereich Kultur und Wissenschaft. Die Defizite steigen im Eckjahrevergleich 2008 bis 2012 um rund 10 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen das Produkt Theater. Die vorgeschlagenen Maßnahmen für das Haushaltssicherungskonzept sehen eine Anpassung der Aufwendungen für das Theater an den Standard vergleichbarer Kommunen vor (vgl. auch die Ausführungen im Abschnitt Strukturelle Haushaltssituation und Risikoszenario). Selbst wenn es der Stadt Bonn gelingt die in Stufen geplanten Einsparungen zu realisieren, beträgt das Defizit in diesem Produktbereich 2019 noch über 60 Mio. Euro. Dies entspricht 50 Prozent des von der GPA NRW ermittelten strukturellen Defizits 2012.

Für den Zeitraum 2019 bis 2022 sind beim Theater Bonn weitere Einsparungen in Höhe von 5 Mio. Euro jährlich vorgesehen.

Der interkommunale Vergleich 2012 der Jahresergebnisse der Produktbereiches 04 Kultur und Wissenschaft je Einwohner zeigt deutlich, dass die Stadt Bonn das höchste Defizit aller kreisfreien Städte in diesem Bereich verzeichnen muss.

Jahresergebnis des Produktbereiches 04 Kultur und Wissenschaft je Einwohner 2012

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Jahresergebnis des Produktbereiches 04 je Einwohner in Euro	-183,51	-26,23	-183,51	-91,96	-53,50	-92,90	-126,73	18

In Bonn selbst verursacht dieser Produktbereich das viertgrößte Defizit aller Produktbereiche. Es handelt sich dabei um einen Bereich der überwiegend freiwillige Aufgaben beinhaltet.

Die Stadt Bonn hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten einen hohen Standard. So verfügt sie zurzeit noch über ein Theater mit mehreren räumlich voneinander entfernten Spielstätten sowie über ein AF1-Orchester mit 106 Stellen. Zudem sind im Haushaltsplanentwurf 2015/2016 sowie in der Finanzplanung 2017 bis 2019 zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 2,5 Mio. Euro als Zustiftungen für das geplante Festspielhaus und weitere insgesamt 2,8 Mio. Euro zur Vorbereitung des Beethoven-Jubiläumsjahr 2020 vorgesehen, so dass sich der Zuschussbedarf je Einwohner trotz der in der ersten Stufe geplanten Einsparungen erst nach 2020 deutlich verringern wird.

→ Empfehlung

Aufgrund der Haushaltssituation der Stadt Bonn muss seitens der Stadt kritisch hinterfragt werden, in welchem Umfang freiwillige Aufgaben wie zum Beispiel Theater und Orchester, Musikschulen, Weiterbildungsangebote, Stadtbibliothek, Museen usw. weitergeführt werden.

Auch die Frage nach dem „Ob“ muss gestellt werden. Der GPA NRW ist bewusst, dass seitens der Stadt nicht auf alle freiwilligen Aufgaben im Kultur und Wissenschaftsbereich verzichtet werden kann. Ein Ansteigen der Defizite ist aber in diesem Bereich nicht hinnehmbar, vielmehr sollten die Aufwendungen deutlich reduziert werden.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	3.391	3.376	3.347	3.598	3.528

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

	2008	2009	2010	2011	2012
Abschreibungen auf das Straßennetz	23.382	23.382	23.553	23.447	23.406
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	14,5	14,4	14,2	15,3	15,1

Über die erhobenen Beiträge werden in Bonn rund 15 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz gedeckt. Im Vergleich der kreisfreien Städte positioniert sich die Stadt Bonn mit dieser Beitragsquote im Bereich des Mittelwertes.

Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Bonn verfügt über die rechtlichen Grundlagen zur Abrechnung von Erschließungsbeiträgen und setzt in ihrer Satzung die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um. Im Zuge des Haushaltssicherungskonzeptes will die Stadt Bonn 2015 und 2016 jeweils 1 Mio. Euro mehr Erschließungsbeiträge einnehmen. Im Anhang zum Jahresabschluss 2012 gibt die Stadt an, dass die noch nicht erhobenen Beiträge von Dritten rund 363 Tausend Euro betragen. Die beitragsfähigen Kosten sind im Wesentlichen bereits in Vorjahren durch die Erhebung von Vorausleistungen refinanziert worden. Wenn 2015 und 2016 entsprechende Mehreinnahmen geplant sind, dann setzt dies zunächst entsprechende Investitionsausgaben voraus. Es handelt sich somit nicht um eine echte Konsolidierungsmaßnahme.

Straßenbaubeiträge nach KAG

Die Stadt Bonn verfügt über die satzungsrechtlichen Grundlagen zur Abrechnung von Straßenbaubeiträgen. Die Anteile der Beitragspflichtigen an den Kosten liegen am oberen Rand der in der Mustersatzung genannten Prozentsätze.

→ Feststellung

Die Satzungen der Stadt Bonn zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach BauGB und KAG ermöglichen es der Stadt, die möglichen Einnahmen über Beiträge zu generieren.

Gebühren

Die Gebührenhaushalte wurden in der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW detailliert geprüft. Bei den Gebührenkalkulationen werden sowohl angemessene kalkulatorische Zinsen für das Anlagekapital als auch die Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes berücksichtigt. Damit schöpft die Stadt die rechtlichen Möglichkeiten auch bei den Gebühren aus.

Steuern

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Bonn stellen sich im Jahr 2012 wie folgt dar:

Hebesätze 2012 im Vergleich

	Bonn	fiktiver Hebesatz	Regierungsbezirk Köln	Städte gleicher Größenordnung
Grundsteuer A	265	209	264	273
Grundsteuer B	530	413	476	540
Gewerbesteuer	480	411	456	470

Im Zuge des aufzustellenden Haushaltssicherungskonzeptes ist geplant den Hebesatz für die Grundsteuer B um 300 Prozentpunkte ab 2015 anzuheben. Die Stadt Bonn bezeichnet diese Hebesatzanhebung als sogenannte Bürgerabgabe und will die Hebesatzanhebung nach Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts anteilig wieder zurücknehmen. Hierzu beabsichtigt sie Jahresgewinne, die durch eine deutliche Senkung der Aufwendungen und/oder eine grundsätzliche Verbesserung der Ertragssituation entstehen, jeweils zur Hälfte zum Abbau von Liquiditätskrediten und zur Senkung der Steuersätze zu verwenden.

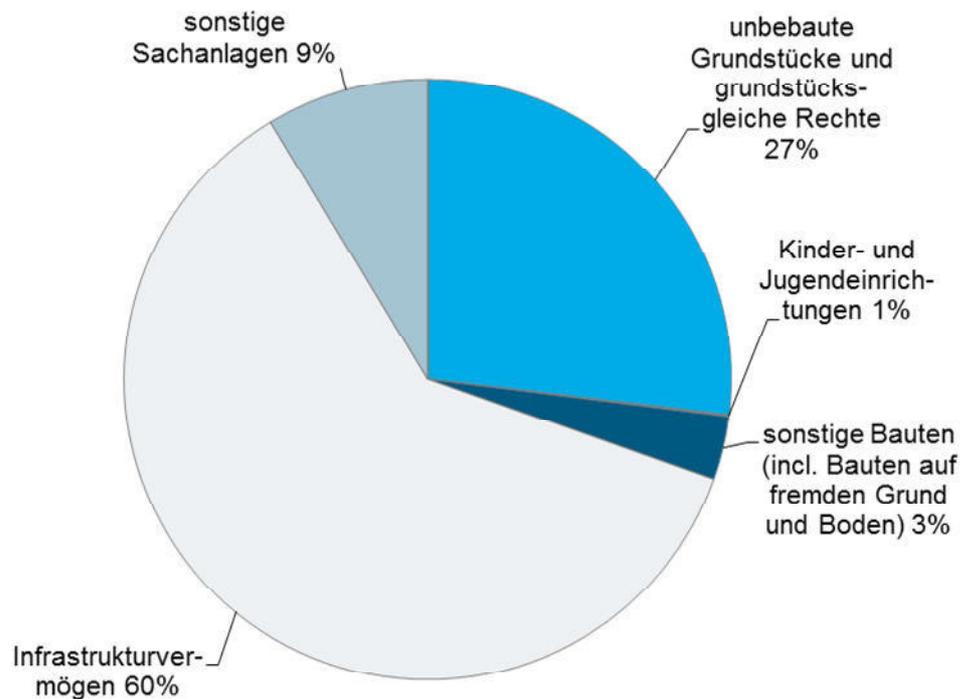
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

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.

Die Aktivseite der Bilanz teilt sich in das Anlagevermögen, das Umlaufvermögen und die aktive Rechnungsabgrenzung auf. Das Anlagevermögen setzt sich aus den Immateriellen Vermögensgegenständen, den Sachanlagen und den Finanzanlagen zusammen. Die Sachanlagen stellen den größten Teil des Anlagevermögens dar.

Sachanlagevermögen der Stadt Bonn 2012 in Prozent



Das Infrastrukturvermögen mit einem Anteil von 60 Prozent stellt die größte Sachanlageposition in der Bilanz der Stadt dar. Das Infrastrukturvermögen besteht zu rund 39 Prozent aus Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie zu rund 29 Prozent aus dem Straßennetz. Dieses hat 2012 einen Wert von rund 573 Mio. Euro.

Die Anlagenintensität der Stadt beträgt 95 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt Bonn. Das Anlagevermögen wird zur dauerhaften Aufgabenerfüllung benötigt. Daher sollte in der Regel einem Vermögensverzehr entgegengewirkt werden. Aufgrund der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt und der Frage, welches Anlagevermögen zukünftig noch benötigt wird, ist der Vermögensbestand jedoch regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Die geplanten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sehen auch erhebliche Einsparungen bei den investiven Auszahlungen vor. So will die Stadt Bonn zum Beispiel im Straßenbereich insgesamt im Zeitraum 2015 bis 2024 auf Investitionen von 11,9 Mio. Euro verzichten.

Der Wert des Straßennetzes der Stadt Bonn sinkt von 2008 bis 2012 um insgesamt fast 100 Mio. Euro. Hier stehen den Abschreibungen nicht entsprechende Investitionen gegenüber. Speziell für das Infrastrukturvermögen gilt, dass dieses Vermögen weiterhin langfristig von der Stadt zur Verfügung gestellt werden muss. Dabei muss die Frage im Vordergrund stehen, zu welchem Zeitpunkt eine Sanierung oder Ersatzinvestition rentabler als ein permanent hoher Unterhaltungsaufwand ist. Sanierungen oder Ersatzinvestitionen sollten bei technischer Notwendigkeit und wirtschaftlicher Sinnhaftigkeit durchgeführt werden. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit muss auch berücksichtigt werden, dass Investitionen im Straßenbereich größtenteils aus Beiträgen refinanziert werden können.

Insgesamt hat sich der Wert des Anlagevermögens seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis 2012 erhöht. Die Ursache hierfür liegt hauptsächlich bei den Finanzanlagen. Bis auf 2012 beträgt die Investitionsquote in Bonn über 100 Prozent. Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

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.

Mit der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern hat die Stadt Bonn einen der größten Bewertungsspielräume. Die Höhe der jährlichen Abschreibungen und damit die unmittelbare Auswirkung auf das Jahresergebnis sind abhängig von der gewählten Gesamtnutzungsdauer. Durch die Festlegung sehr langer Gesamtnutzungsdauern können zwar einerseits die jährlichen Abschreibungen und damit die Ergebnisbelastungen verringert werden. Andererseits vergrößert sich jedoch die Gefahr, dass sich die tatsächlichen Nutzungsdauern als kürzer herausstellen. In diesem Fall können zukünftig außerplanmäßige Abschreibungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung notwendig werden. Bei den Kommunen sollte es daher Ziel sein, möglichst realistische Abschreibungszeiträume festzulegen, um den tatsächlichen Ressourcenverbrauch periodengerecht darzustellen. Die Stadt hat für ihr Straßenvermögen Gesamtnutzungsdauern gewählt, die sich im mittleren Bereich der zulässigen Bandbreite bewegen. Lediglich für die Geschäftsgebäude, die in der Bilanz der Stadt geführt werden, sowie für die Abwasserkanäle, wurden eher lange Gesamtnutzungsdauern gewählt. Ein größeres Risiko ergibt sich aus der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern jedoch nicht.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen. Von besonderer Bedeutung ist zudem der Anlagenabnutzungsgrad. Während die Investitionsquote einen aktuellen Wertezuwachs anzeigt, kann der Anlagenabnutzungsgrad Hinweise darauf geben, inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Der Anlagenabnutzungsgrad wird gebildet, indem die kumulierten Abschreibungen den – historischen - Anschaffungs- und Herstellungskosten gegenübergestellt werden. Da die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Zeitwerte nach § 92 Absatz 3 GO als Anschaffungs- und Herstellungskosten gelten, lässt sich diese Formel nicht sinnvoll anwenden. Hilfsweise ermittelt die GPA NRW den Anlagenabnutzungsgrad deshalb durch die Gegenüberstellung von Gesamtnutzungsdauer und Restnutzungsdauer. Die Stadt Bonn hat der GPA NRW für die Prüfung aktuelle Werte zur Verfügung gestellt, so dass der Anlagenabnutzungsgrad zum Stichtag 31.12.2012 ermittelt werden konnte.

Aufgrund der Vielfältigkeit des Vermögens ist eine Betrachtung über das gesamte Anlagevermögen hinweg nicht zielführend. Die GPA NRW beschränkt sich deshalb auf eine Betrachtung

der Geschäftsgebäude, der Straßen und der Abwasserkanäle. Es handelt sich hierbei um das bedeutendste Sachanlagevermögen der Stadt Bonn.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Anlagengruppe	Grad der Abnutzung
Geschäftsgebäude	68,1
Straßen	42,0
Abwasserkanäle	49,4

Lediglich bei den Geschäftsgebäuden beträgt der Anlagenabnutzungsgrad deutlich über 50 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die städtischen Verwaltungsgebäude bereits vor dem Eröffnungsbilanzstichtag an das Städtische Gebäudemanagement (SGB) übertragen wurden. In der Bilanz der Stadt sind nur verschiedene gemischt genutzte Gebäude, die entweder zur Veräußerung vorgesehen sind oder von kostenrechnenden Einrichtungen bzw. Betrieben gewerblicher Art genutzt werden, aktiviert. Soweit die Gebäude dauerhaft im Eigentum der Stadt verbleiben sollen, ist einem Werteverzehr mit entsprechenden Ersatzinvestitionen zu begegnen.

Weitere Ausführungen zum Straßenvermögen befinden sich im Teilbericht Verkehrsflächen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	471.095	471.095	471.095	519.701	519.487	518.934
Beteiligungen	121.303	121.303	121.303	121.303	121.741	121.650
Sondervermögen	333.298	354.086	369.784	396.523	272.976	268.775
Wertpapiere des Anlagevermögens	25.105	75.440	77.366	77.094	76.776	73.303
Ausleihungen	27.920	27.777	27.647	10.894	140.674	163.156
Summe Finanzanlagen	978.720	1.049.701	1.067.195	1.125.513	1.131.653	1.145.819

Der Wert der Finanzanlagen steigt von 2008 bis 2012 um rund 168 Mio. Euro an. Die Finanzanlagen machen mit rund 1.146 Mio. Euro in 2012 etwa ein Viertel des Anlagevermögens aus.

Unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen sind

- der Stadtwerke Konzern (SWB GmbH),
- die Vereinigte Bonner Wohnungsbau Aktiengesellschaft (Vebowag) sowie
- die MVA Müllverwertungsanlage Bonn GmbH

aktiviert. In 2010 erfolgte zudem der Erwerb der Bonn Conference Center Management GmbH (BonnCC). Die weitere Erhöhung der Anteile an verbundenen Unternehmen 2010 beruht auf Korrekturen der Eröffnungsbilanz.

Bei den Sondervermögen wurden die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

- Städtisches Gebäudemanagement (SGB),
- Theater der Bundesstadt Bonn und
- Seniorenzentren der Bundesstadt Bonn

aktiviert. Die Sondervermögen waren in der Eröffnungsbilanz falsch bewertet worden. 2011 wurde eine Umbuchung zu den Ausleihungen vorgenommen. Insoweit kam es zu wertmäßigen Verschiebungen bei den Bilanzpositionen.

2008 wurden als Rücklagemittel für das Word Conference Center Bonn (WCCB) Investmentfonds und Kapitalmarktpapiere erworben. Dies führte zu einer Erhöhung der Bilanzposition Wertpapiere des Anlagevermögens.

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)

	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-210.375	128.129	-27.168	50.317	-79.042
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-97.756	-54.914	-76.871	-97.354	-52.849
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-308.131	73.215	-104.039	-47.037	-131.891
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	316.401	-81.120	96.245	62.098	133.890
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	8.270	-7.905	-7.794	15.061	1.999
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	119.115	65.239	50.633	63.000	27.069
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	38.041	-6.701	20.161	-50.992	-5.726
= Liquide Mittel	165.426	50.633	63.000	27.069	23.341

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Form der Istwerte 2008 bis 2012 sowie der mittelfristigen Planzahlen 2013 bis 2019:

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. in Euro je Einwohner

Haushaltsjahr	IST	PLAN *)	Saldo in Euro je Einwohner
2008	-210.375		-662
2009	128.129		401
2010	-27.168		-84
2011	50.317		153
2012	-79.042		-239
2013		1.499	5
2014		17.789	54
2015		-14.530	-44
2016		-7.202	-22
2017		3.653	11
2018		30.443	92
2019		40.875	124

*) Planwerte: Haushaltsansatz 2013/2014 und 2015/2016 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2019.
Stand: Entwurf des Haushaltsplans 2015/2016

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
153	-627	29	-160	-206	-132	-55	20

Während die Stadt Bonn 2011 im Vergleich der kreisfreien Städte den Maximalwert darstellen würde, liegt sie 2012 mit -239 Euro Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner deutlich unter dem Mittelwert. Mit Ausnahme der Jahre 2008, 2010 und 2012 erwirtschaftet die Stadt einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Insgesamt ist der Saldo wie auch die Jahresergebnisse der Stadt Bonn in der Vergangenheit erheblichen Schwankungen unterworfen, die in den interkommunalen Vergleichen jeweils zu Extremwerten führen.

Auch wenn nur in drei Jahren negative Salden ausgewiesen wurden, führte dies zu einem hohen Bedarf an Liquiditätskrediten. 2012 belaufen sich diese bereits auf 514 Mio. Euro. Im Vergleich zu der Eröffnungsbilanz der Stadt Bonn zum 01.01.2008 bedeutet dies eine Steigerung um 130 Prozent.

2013 und 2014 werden planmäßig positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ausgewiesen. Dabei ist zu beachten, dass sich das Jahresergebnis 2013 gegenüber den Planungen um 27 Mio. Euro verschlechtert hat und 2014 eine Verschlechterung in Höhe von 88,7 Mio. Euro erwartet wird.

Während 2015 und 2016 mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gerechnet wird, geht die Stadt im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum von einem positiven Saldo aus. Jedoch sind die Planungen der Stadt mit erheblichen Risiken behaftet. Die GPA NRW

verweist in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen zu den haushaltswirtschaftlichen Risiken in diesem Berichtsteil. Ergeben sich hieraus zusätzliche Bedarfe über die Planung hinaus, würde dies zwangsläufig zu ergänzenden Liquiditätskrediten führen. Diese belasten die Ergebnisse durch steigende Zinsaufwendungen.

→ **Feststellung**

Auch wenn die Stadt Bonn 2009 und 2011 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen konnte, verfügt sie nicht über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung. Insofern bestehen erhebliche Risiken hinsichtlich einer Zinsänderung sowie etwaiger zusätzlicher Bedarfe an liquiden Mitteln über die vorliegende Planung hinaus.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt setzen einen vorliegenden Gesamtabschluss voraus. Dieser liegt in Bonn nicht vor.

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:

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	592.272	638.429	605.192	571.534	719.232	775.698
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	223.500	417.533	374.007	505.820	418.466	513.804
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	10.347	12.126	12.344	10.278	9.791	11.911
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.190	9.110	8.804	27.420	38.853	40.957
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	148	276	43	350	2.786	4.568
Sonstige Verbindlichkeiten	294.447	239.780	239.476	243.435	181.203	291.112
Verbindlichkeiten gesamt	1.124.905	1.317.254	1.239.866	1.358.837	1.370.331	1.638.050
Rückstellungen	538.040	551.826	572.742	584.081	603.429	638.225
Sonderposten für den Gebührenausgleich	36.050	36.226	39.073	6.385	7.475	8.910
Gesamtsumme	1.698.995	1.905.306	1.851.681	1.949.303	1.981.234	2.285.186
Schulden in Euro je Einwohner						
Schulden insgesamt	5.344	5.992	5.789	6.000	6.042	6.920
davon Verbindlichkeiten	3.538	4.143	3.877	4.182	4.179	4.960

Die Schulden insgesamt steigen im Zeitverlauf kontinuierlich und insgesamt um rund 586 Mio. Euro an. Der massivste Anstieg ist bei den Liquiditätskrediten festzustellen.

Lediglich bei den Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen sowie den Sonstigen Verbindlichkeiten ist im Jahresvergleich 2008 und 2012 eine in etwa gleichbleibende Höhe festzustellen. Die Kredite für Investitionen steigen um 183 Mio. Euro. Auch zukünftig sind die Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten deutlich höher als die Auszahlungen für Tilgungen. Ein Schuldenabbau erfolgt somit nicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bonn betreibt und plant keinen Schuldenabbau. Stattdessen steigen die Verbindlichkeiten kontinuierlich an.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad 2	86,9	81,0	85,2	83,3	85,0	82,1
Liquidität 2. Grades	25,7	17,5	13,4	12,2	10,0	8,2
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,8	15,7	13,2	16,9	13,9	18,2
Zinslastquote	-	5,7	4,3	3,6	5,0	3,4

Die Kennzahlen zur Finanzlage zeigen deutlich die kritische Haushaltssituation der Stadt Bonn. Der Anlagendeckungsgrad 2 und die Liquidität 2. Grades nehmen ab, während die kurzfristige Verbindlichkeitsquote signifikant ansteigt. Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte kann die Stadt sich bei den Kennzahlen zur Finanzlage bis auf die Liquidität 2. Grades im Bereich oberhalb der Mittelwerte positionieren. Dies bedeutet aber keinesfalls eine zufriedenstellende Positionierung der Stadt Bonn, sondern zeigt nur deutlich die angespannte Finanzlage fast aller kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen.

Die Zinslastquote gibt das Verhältnis der ergebniswirksamen Finanzaufwendungen (insbesondere Zinsen) zu den ordentlichen Aufwendungen wider. Derzeit profitiert die Stadt von dem allgemein niedrigen Zinsniveau. Sollte es jedoch zu einem Anstieg der Zinsen kommen, kommen weitere Belastungen auf die Stadt zu. Bereits 2012 betragen die Zinsaufwendungen trotz des niedrigen Zinsniveaus fast 34 Mio. Euro.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	502.357	514.792	532.886	540.975	559.763	588.941
Rückstellungen De-	0	0	0	0	0	0

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
ponien und Altlasten						
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	35.683	37.034	39.856	43.106	43.666	49.284
Summe der Rückstellungen	538.040	551.826	572.742	584.081	603.429	638.225

Der größte Teil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen, die kontinuierlich ansteigen.

2012 beinhalten rund 62 Prozent der Sonstigen Rückstellungen nach § 36 Absatz 4 und 5 GemHVO Rückstellung für Personal. Der größte Anteil besteht aus den Rückstellungen für Altersteilzeit.

In Bonn werden keine Instandhaltungsrückstellungen im Jahresabschluss gebildet. Die städtischen Gebäude wurden zum überwiegend Teil ausgegliedert. Die entsprechenden Werte und erforderliche Instandhaltungsrückstellungen werden daher in der Bilanz des Städtischen Gebäudemanagements abgebildet.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST) bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	1.608.116	1.396.764	1.435.582	1.545.369	1.531.900	1.323.551
Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	1.007.413	1.013.024	999.127	1.031.999	1.022.256	1.009.867
Summe	2.615.529	2.409.788	2.434.709	2.577.368	2.554.156	2.333.418
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	36,6	31,8	32,9	33,6	33,3	28,2
Eigenkapitalquote 2	59,6	54,9	55,8	56,0	55,5	49,8
Entwicklung des Eigenkapitals je Einwohner in Euro						
Eigenkapital 1	5.058	4.393	4.488	4.756	4.672	4.008
Eigenkapital 2	8.226	7.579	7.612	7.933	7.789	7.066

Die negativen Jahresergebnisse führen zu einer Reduzierung des Eigenkapitals. Nach den Planungen der Stadt Bonn wird das Eigenkapital bis 2019 um 809 Mio. Euro im Vergleich zur Eröffnungsbilanz vermindert sein. Das entspricht rund 50 Prozent des ursprünglich vorhande-

nen Eigenkapitals. Werden für die weitere Entwicklung des Eigenkapitals die von der GPA NRW ermittelten Jahresergebnisse aus dem Risikoszenario zugrunde gelegt, würden bis 2019 sogar rund 63 Prozent des Eigenkapitals aufgezehrt.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	33,3	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	55,5	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	28,2	-29,5	66,2	15,7	4,4	15,0	26,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	49,8	-12,7	80,2	35,5	24,1	37,9	46,9	20

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.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	410.846	407.324	392.287	551.293	457.353
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	92.394	331.960	222.489	198.176	110.411
Sonstige Transfererträge	6.767	13.009	13.754	7.955	5.394
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	159.912	159.657	165.473	167.568	173.569
Privatrechtliche Leistungsentgelte	19.087	21.664	22.996	24.026	21.105
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	33.801	35.773	35.755	38.074	45.526

	2008	2009	2010	2011	2012
Sonstige ordentliche Erträge	60.428	50.674	57.002	94.202	58.001
Aktiviert Eigenleistungen	1.966	2.062	1.893	2.061	1.779
Bestandsveränderungen	111	-119	-96	20	94
Ordentliche Erträge gesamt	785.312	1.022.005	911.553	1.083.375	873.232
Finanzerträge	14.028	7.369	5.630	7.148	7.115

Auch die ordentlichen Erträge der Stadt Bonn sind im Zeitreihenvergleich erheblichen Schwankungen unterworfen. Die größten Schwankungen sind bei den Steuern und ähnlichen Abgaben sowie bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen festzustellen. Geprägt werden diese beiden Positionen insbesondere durch die Gewerbesteuereinnahmen und die Schlüsselzuweisungen. Eine detaillierte Analyse erfolgt daher im nachfolgenden Berichtsabschnitt Allgemeine Deckungsmittel.

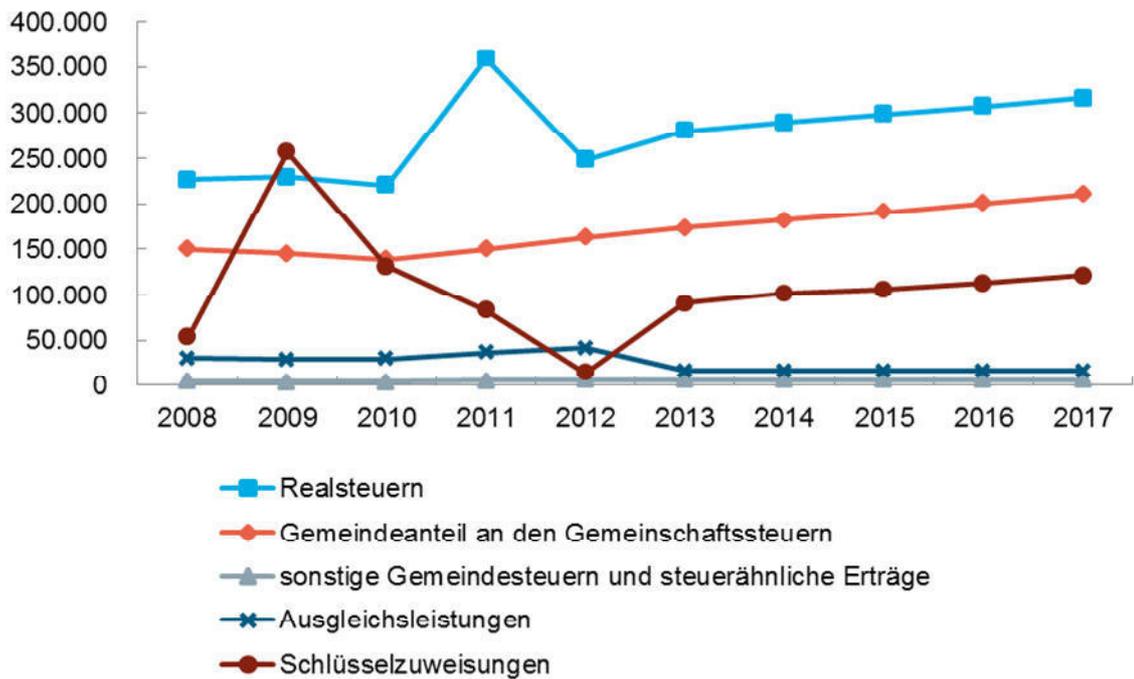
Allgemeine Deckungsmittel

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 in Tausend Euro (IST und PLAN)



In der Grafik ist deutlich zu erkennen, welchen Schwankungen die Realsteuern und die Schlüsselzuweisungen in der Vergangenheit unterworfen waren. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass die Erträge hieraus ab 2013 - wie in der Planung angenommen - stetig steigen. Vielmehr muss auch zukünftig mit starken Schwankungen gerechnet werden.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.933	1.315	2.201	1.628	1.517	1.624	1.706	20

Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner sind 2011 in Bonn überdurchschnittlich. Der interkommunale Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in Euro zeigt in 2012 jedoch ein anderes Bild:

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.428	1.542	2.201	1.736	1.613	1.711	1.842	19

Die Stadt Bonn liegt im interkommunalen Vergleich unterhalb des Minimumwertes. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf den Einbruch bei der Gewerbesteuer und gleichzeitigen Rückgang der Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.

Wie im kommunalen Steuerungstrend aufgezeigt ist die finanzwirtschaftliche Entwicklung ertragsseitig hauptsächlich neben dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern von den Gewerbesteuererträgen und den Schlüsselzuweisungen abhängig. Diese Ertragsgrößen sind im Wesentlichen nicht durch die Stadt beeinflussbar und unterliegen daher in der Planung einem besonderen Risiko. Die vorliegenden Jahresabschlüsse in Bonn zeigen in besonderer Weise die gravierenden Auswirkungen bei einem Einbruch auch nur einer dieser großen Ertragspositionen.

Aufwendungen

Die GPA NRW analysiert die Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	228.024	236.191	243.682	256.083	262.547
Versorgungsaufwendungen	20.002	25.489	21.600	26.040	34.160
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	135.089	150.097	154.032	167.561	163.941
Bilanzielle Abschreibungen	69.210	69.709	70.207	83.286	78.735
Transferaufwendungen	361.601	354.338	358.645	396.521	387.180
Sonstige ordentliche Aufwendungen	107.240	111.578	121.456	120.413	129.513
Ordentliche Aufwendungen gesamt	921.165	947.402	969.621	1.049.904	1.056.075
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	52.956	40.905	35.346	52.195	35.611

Insgesamt zeigen sich bei den Aufwendungen erkennbare Steigerungen. Ausgenommen hiervon sind lediglich die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen, die jedoch Schwankungen unterworfen sind. Die Zinsaufwendungen für Investitionskredite sowie die für Liquiditätskredite sind im Zeitverlauf aufgrund des niedrigen Zinsniveaus gesunken. Die Schwankungen sind durch Zinsaufwendungen an sonstige Sonderrechnungen bedingt.

Insbesondere die Personal- wie auch die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen beinhalten Risiken hinsichtlich der Entwicklung bei Tarifabschlüssen oder bei Preissteigerungen. Sie sind daher mit zusätzlichen Steigerungsannahmen im Rahmen des Risikoszenarios berücksichtigt.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) bzw. Kennzahlen in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	921.165	947.402	969.621	1.049.904	1.056.075
Abschreibungen auf Anlagevermögen	63.703	69.570	70.099	83.107	78.132
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	28.977	24.954	26.151	27.990	28.666
Netto-Ergebnisbelastung	34.726	44.616	43.948	55.117	49.466
Kennzahlen in Prozent					
Abschreibungsintensität	6,9	7,3	7,2	7,9	7,4
Drittfinanzierungsquote	45,5	35,9	37,3	33,7	36,7

Die Abschreibungslast kann durch die Auflösung der Sonderposten erheblich gemildert werden. Die Sonderposten setzen sich hauptsächlich aus erhaltenen Zuwendungen und Beiträge zusammen. Während der Erhalt von Zuwendungen durch die Stadt Bonn nicht beeinflussbar ist, können die Beiträge innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen selbst festgelegt werden. Die rechtlichen Möglichkeiten die Einnahmen zu genießen werden von der Stadt ausgeschöpft. Insoweit wird auf die Ausführungen zu den Beiträgen im Abschnitt Haushaltskonsolidierung verwiesen.

→ 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 Bonn im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	9
Personenstandswesen	10
Gesamtbetrachtung	18
Kfz-Zulassung	18
Gesamtbetrachtung	23
Führerscheinwesen	23
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	26
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	29

→ 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 für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bonn in 2011 mit 52,74 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 4,87 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 standen in der Sachbearbeitung 53,47 Vollzeit-Stellen zur Verfügung, im Overhead 4,60 Vollzeit-Stellen.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 97.770 gewichtete² Fälle die Bezugsgröße, in 2012 sind es 86.267 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen werden in Höhe von 2.652.481 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,07	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

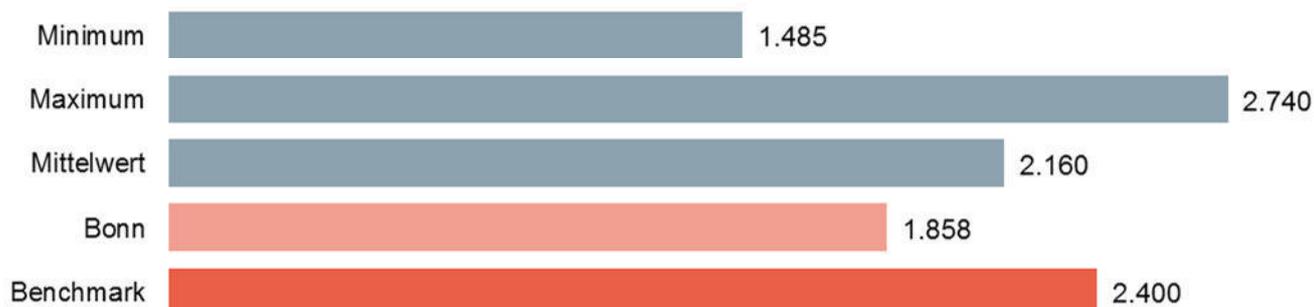
In diese Betrachtung fließen Stellenanteile der Sachbearbeitung und des Overheads ein. Der Overheadanteil ist mit 8,5 Prozent durchschnittlich (Mittelwert 8,7 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 46.042 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert 47.710 Euro je Vollzeit-Stelle).

Die Aufbauorganisation hat insofern keinen ungünstigen Einfluss auf die obige Kennzahl. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle haben einen begünstigenden Einfluss, da die Aufwendungen je Vollzeit-Stelle bei den Vergleichsstädten höher sind.

Es ist davon auszugehen, dass die erhöhten Personalaufwendungen je Fall durch einen stärkeren Personaleinsatz verursacht werden. In den folgenden Vergleich fließen nur die sachbearbeitenden Stellenanteile ein.

² siehe Anlage

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichs-jahr	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2011	1.858	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473
2012	1.613	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ Feststellung

Fünfzehn der Vergleichsstädte positionieren sich günstiger als die Stadt Bonn. Zum Benchmark besteht in 2011 ein rechnerisches Stellenpotenzial von zwölf Stellen oder 600.000 Euro.

Die interne Organisationsuntersuchung der Stadt Bonn kommt zu einem ähnlich gelagerten Ergebnis.

Die Einwohnermeldeämter sind in Bonn in vier Bürgerämtern organisiert. Neben den Einwohnermeldeaufgaben sind weitere Aufgaben angesiedelt, welche in diesem Vergleich nicht betrachtet werden. Auch bleiben deren Stellenanteile unberücksichtigt.

Die Vorgänge der Einwohnermeldeaufgaben sind weitestgehend standardisiert und müssen bei den Städten mehr oder weniger gleich abgebildet werden. Jedoch gestalten die Städte die Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich.

Planungsgröße für den Personaleinsatz sind grundsätzlich die Fallzahlen. Hinzu kommen die Rahmenbedingungen, die die jeweilige Stadt gestaltet. Hierbei handelt es sich insbesondere um die angebotene Aufgabenstruktur und Organisation (Öffnungszeiten, Struktur, Prozesse).

Das Fallaufkommen ist dabei durch die Stadt nicht planbar sondern muss prognostiziert werden. In der Regel wird hier auf Erfahrungswerte zurückgegriffen.

Dabei ist das Fallaufkommen in Bonn insgesamt höher als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Während im Durchschnitt 24.397 Fälle je 100.000 Einwohner bearbeitet werden, sind es in Bonn 29.883. Da die Fallzahlen in 2012 in allen Vergleichsstädten sinken, bleibt es in Bonn auch in 2012 bei einer erhöhten Fallintensität.

In Bonn werden Einwohnermeldeaufgaben an insgesamt vier Standorten (Bürgerämtern) angeboten. Ein Bürgeramt ist zentral im Bonner Stadtzentrum angesiedelt. Jeweils ein weiteres Bürgeramt besteht in den drei Bezirksrathäusern (Bonn-Beuel, Bonn-Bad Godesberg, Hardtberg in Bonn-Duisdorf). In 2014 musste das Bürgeramt Hardtberg aufgrund baulicher Gegebenheiten

geschlossen werden. Die Hintergrundbearbeitung (Melderegisterauskünfte, Bestellungen etc.) finden in allen Bürgerämtern statt. In Bonn-Mitte stehen mehr Hintergrundarbeitsplätze zur Verfügung als in den übrigen Bürgerämtern.

In der Regel bedarf eine höhere Anzahl an Anlaufstellen auch eines höheren Personaleinsatzes. Sowohl die Fälle je Anlaufstelle als auch die Einwohner je Anlaufstelle (bei gleichmäßiger Verteilung) sind überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich. Unterstellt wird hierbei, dass sämtliche Anlaufstellen die gleiche Anzahl an Einwohner potenziell bedient sowie die gleichen Fallzahlen bearbeitet.

Zur Veranschaulichung verteilen wir die absoluten und gewichteten Fallzahlen auf die Bürgerämter. Die personelle Ausstattung der Anlaufstellen ist unterschiedlich.

Verteilung von Fallzahlen auf die Bürgerämter 2012

Anlaufstelle	Fallzahlen absolut	Fallzahlen absolut in Prozent	Fallzahlen gewichtet ³	Fallzahlen gewichtet in Prozent
Bürgeramt Bonn	69.576	55	45.613	53
Bürgeramt Bonn – Bad Godesberg	22.636	18	15.738	18
Bürgeramt Bonn -Beuel	19.364	15	14.046	16
Bürgeramt Hardtberg	15.684	12	10.869	13
Gesamt	127.260	100	86.266	100

Im zentralen Bürgeramt in Bonn finden die meisten Kundenkontakte statt. Die anderen Bürgerämter erledigen jeweils weniger als zwanzig Prozent der hier betrachteten Fallzahlen.

→ Empfehlung

Bei der Stadt Bonn sollten alle Bürgerämter Kundenstrommessungen unterzogen werden. Hierüber kann die Auslastung durch Kundenvorsprachen ermittelt werden. Die übrigen Aufgaben der Bürgerbüros sollten hierzu mit einbezogen werden, um ein umfassendes Bild der Bürgerbüros zu erhalten.

In Bonn wurde das Fortbestehen der Bürgerämter in der Vergangenheit bereits diskutiert. Es standen Überlegungen im Raum, einzelne Anlaufstellen aufzugeben und die Aufgaben stärker zu komprimieren. Zunächst wurde diese Maßnahme verworfen. Eine Zentralisierung von Einwohnermeldeaufgaben wird durch die Stadt Bonn aktuell wieder als Möglichkeit gesehen.

Die obige Darstellung zeigt, dass sich die Fallzahlen unterschiedlich auf die Anlaufstellen verteilen. Die personelle Ausstattung der einzelnen Bürgerämter variiert. Letztlich muss jedoch in jeder Anlaufstelle eine grundsätzliche Infrastruktur für die Kundenanfragen vorgehalten werden.

³ Gewichtung entsprechend der Anlage

→ **Empfehlung**

Die Kundenströme sollten auch mit Erkenntnissen zu den räumlichen Bedingungen und Kosten betrachtet und bewertet werden. Hierüber sollte die Stadt Bonn auch prüfen, ob und welche Bürgerämter aufgegeben werden. Neben einer besseren Auslastung sind weitere Einsparungen bei den Sachkosten möglich.

Eine Hintergrundsachbearbeitung erfolgt in allen Anlaufstellen für Einwohnermeldeaufgaben. Im interkommunalen Vergleich haben viele kreisfreie Städte diese Tätigkeiten zentralisiert. In den übrigen Anlaufstellen sind in der Folge die Öffnungszeiten abzudecken, außerhalb dieser Zeiten ist kein Personal vor Ort.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte mögliche Auswirkungen und insbesondere Synergieeffekte die durch die Zentralisierung von Hintergrundarbeiten entstehen, bewerten. Diese Aufgaben können ohne Einschränkung des Bürgerservice zentral wahrgenommen werden.

Einen weiteren Grund für den verstärkten Personaleinsatz bieten die Öffnungszeiten. Die Öffnungszeiten der Bürgerämter waren in 2011 und 2012 untereinander identisch. Sie betragen jeweils 35 Stunden.

Während in diesen 35 Stunden z.B. im Bürgeramt Bonn rund 55 Prozent der Fälle bearbeitet wurden, waren es in Bonn-Beuel sechzehn Prozent der Fälle. Die maßgebliche Größe ist die Stellenausstattung jedes einzelnen Bürgeramtes. Das errechnete Potenzial verteilt sich auf alle Anlaufstellen. Es bietet sich ggf. an, das Angebot zu komprimieren.

→ **Feststellung**

Bei geringerem Fallaufkommen können gleiche Öffnungszeiten zu einem höheren Personaleinsatz beitragen. Gleichzeitig muss eine gewisse Personalstärke gegeben sein, um Vertretungen im Krankheits- und Urlaubsfall zu gewährleisten und die Öffnungszeiten personell abdecken zu können.

Durch die empfohlenen Kundenstrommessungen kann ersichtlich werden, zu welchen Zeiten die Bürgerämter besonders stark frequentiert sind. Nicht ausgelastete oder nicht nachgefragte Zeiten/Zeiträume sollten in Zukunft nicht mehr angeboten werden.

→ **Empfehlung**

Die empfohlenen Kundenstrommessungen sollten auch für die Gestaltung der Öffnungszeiten genutzt werden. Dabei ist es aus Sicht der GPA NRW günstiger, zu Zeiten starker Kundennachfrage sämtliches/verstärkt Personal einzusetzen und die Öffnungszeiten insgesamt zu verkürzen. Die Öffnungszeiten sollten den Kundenströmen angepasst werden.

Die Öffnungszeiten von 35 Stunden sind insgesamt interkommunal keine Besonderheit. Im interkommunalen Durchschnitt sind die Haupt- und Nebenstellen der Einwohnermeldeaufgaben 34 Stunden wöchentlich geöffnet. Gleichzeitig bedeutet eine um eine Stunde höhere Öffnungszeit als der Durchschnitt, dass diese zusätzliche Stunde personell abgedeckt werden muss.

Unterstellt, dass diese zusätzliche Stunde im Fall von Bonn je Anlaufstelle mit zwei Mitarbeitern besetzt wird, bedeutet dies bereits einen zusätzlichen Personalbedarf von 0,2 Vollzeit-Stellen insgesamt. Wird diese Stunde mit dem kompletten Mitarbeiterbestand abgedeckt, ist der Zusatzbedarf entsprechend höher. Durch diese Beispielrechnung soll unterstrichen werden, dass

jede Öffnungszeit mit Kundenanfragen ausgelastet sein sollte. Unproduktive Zeiten sind zu vermeiden.

Dabei kann nicht grundsätzlich gesagt werden, dass viele Standorte/Anlaufstellen zwangsläufig weniger produktiv sind. Gleichwohl stehen möglichen Vorteilen für die Bürger erhebliche Nachteile für die Verwaltung gegenüber. Diese sind zum Beispiel:

- Es entsteht ein erhöhter Koordinierungsaufwand für Personaleinsatz, Urlaubsvertretung, kurzfristige Ausfälle.
- Das Erfahrungswissen ist an verschiedenen Standorten nur begrenzt multiplizierbar wodurch ein erhöhter Schulungsaufwand entsteht.
- Es entstehen Kosten für repräsentative Räume.
- Auch kleinere Anlaufstellen müssen mit mehreren Mitarbeitern besetzt werden, hierdurch steigt der Personaleinsatz.
- Öffnungszeiten müssen unabhängig vom Kundenaufkommen personell abgedeckt werden.

Durch verschiedene Anlaufstellen ist der Ort des Fallaufkommens nur bedingt prognostizierbar. Der Bürger hat letztlich die freie Wahl, welches der Bürgerämter er in Anspruch nimmt. Dadurch geht die Planbarkeit des Fallaufkommens zurück. Je mehr Nebenstellen bestehen, desto weniger ist planbar wo die Kundenanfragen auflaufen werden. Dies erschwert den Personaleinsatz.

Die GPA NRW kann die meist der dezentralen Aufgabenerledigung zu Grunde liegende Idee der Bürgerorientierung anerkennen. Allerdings ist angesichts der finanziellen Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, insoweit auch in Bonn, ein Umdenken erforderlich.

Grundsätzlich favorisiert die GPA NRW eine zentrale Organisationsform von Aufgaben. Fallzahlen, Kundenaufkommen, Erreichbarkeit (auch anderer Anlaufstellen) und Aufwendungen (Gebäude, Personal, EDV, weitere Sachaufwendungen; Vollkosten) sind dabei maßgebliche Entscheidungsparameter. Eine reine Besitzstandswahrung muss vor finanziellen Notwendigkeiten zurücktreten.

Die hilfsweise genutzte prozentuale Verteilung der Kundenanfragen reicht für eine abschließende Einschätzung nicht aus, sondern dient als Indikator. Auch sind weitere Aufgaben in den Bürgerämtern angesiedelt, die weder in den Fallzahlen noch in den prozentualen Anteilen enthalten sind.

In den Bonner Bürgerämtern wird bereits mit Terminvergaben gearbeitet. Derzeit werden Terminkunden und Spontankunden parallel bedient. Eine Beschränkung auf ausschließlich Spontan- oder Terminkunden besteht nicht. Eine gebundene Terminvergabe ist für die Zukunft vorgesehen.

Termine bieten Vorteile für die Bürgerämtern wie für die Kunden und werden von Seiten der GPA NRW begrüßt. Die Auswertung der Kundenströme sollte auch zur weiteren Gestaltung der Terminvergaben herangezogen werden.

→ **Feststellung**

Die in Bonn vorgesehene gebundene Terminvergabe ist eine Möglichkeit zur Steuerung der Kundenströme und des Fallaufkommens. Im interkommunalen Vergleich wurden hier verschiedene Varianten/Zeiträume für Terminvergaben angetroffen, bis hin zu ausschließlicher Terminvergabe.

Maßgeblich ist sowohl das Kundenverhalten vor Ort als auch der dauerhaft mögliche Personaleinsatz. Durch Terminvergaben können Kundenanfragen stärker gesteuert werden. Die einzelnen Anlaufstellen können entsprechend der Personalkapazität terminlich ausgelastet werden. Der Kunde wird automatisch zu Anlaufstellen mit freien Terminen geleitet.

In den Bürgerämtern der Stadt Bonn kann jeder Mitarbeiter letztlich in allen Aufgabenfeldern eingesetzt werden. Es gibt nur wenige Stellen, an denen eine ausschließliche Tätigkeit wahrgenommen wird. Diese Flexibilität ist gefordert, da zwischen den Bürgerämtern bei Bedarf Personal ausgetauscht werden muss. Auch wird in Bonn die Möglichkeit geboten, Telearbeitsplätze zu nutzen. Hier werden dann an diesen Tagen die Hintergrundtätigkeiten wahrgenommen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bonn setzt ihre Mitarbeiter im Rahmen einer Einheitssachbearbeitung flexibel und bedarfsorientiert ein. Telearbeit wird den Beschäftigten ermöglicht, die hierfür möglichen Tätigkeiten werden entsprechend verteilt. Arbeitsplätze werden zwischen den Mitarbeitern geteilt, die durch die Telearbeit nicht kontinuierlich vor Ort sind.

In Bonn wurden die Einwohnermeldeaufgaben, die KFZ-Zulassung und das Führerscheinwesen organisatorisch betrachtet. Die Erkenntnisse befinden sich mittlerweile in der Umsetzung. Die Aufgabenbereiche wurden bzw. sollen räumlich, organisatorisch und inhaltlich zusammengeführt werden. Ein Teil von Stellen sollen für die Einheitssachbearbeitung eingesetzt werden, für alle bürgernahen Dienstleistungen an einem Platz. Diese Flexibilisierung des Personals findet derzeit statt. Bis 2015 sollen auf zwölf Stellen entsprechen für alle Aufgabenbereiche qualifizierte Mitarbeiter sitzen. Verbunden werden diese Maßnahmen mit einer gebundenen Terminvergabe für diese Aufgabengebiete.

Die Prüfung der GPA NRW liefert Indikatoren, um diese Organisationsuntersuchung zu unterstützen. Die Auswertung von Kundenströmen wird bereits verfolgt. Die in diesem Bericht aufgezeigten Möglichkeiten bedürfen in der Umsetzung der Untersuchung der Geschäftsprozesse.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Bei der Stadt Bonn sind die Personalaufwendungen je Fall der Einwohnermeldeaufgaben erhöht.
- Bei der leistungsbezogenen Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ erzielt die Stadt Bonn einen Wert, der auf Optimierungspotenzial hinweist. Es besteht ein rechnerisches Potenzial.

- Kundenstrommessungen sollten klären, welche Anlaufstellen wie intensiv mit Kundenbesuchen und Anträgen ausgelastet sind. In den Blick genommen werden sollten dabei alle Aufgaben der Bürgerämter.
- Die Kundenbesuche sollten stärker gesteuert werden um die Anlaufstellen auszulasten. Dies kann z.B. über Terminvergaben erfolgen.
- Durch die interne Organisationsuntersuchung wurden einige der in diesem Bericht aufgezeigten Möglichkeiten bereits in Erwägung gezogen und befinden sich unmittelbar vor der Umsetzung.
- Die GPA NRW favorisiert eine zentralere und komprimierte Aufgabenwahrnehmung. Damit einher geht die Reduzierung von Anlaufstellen. Hierdurch werden neben anteiligen Stelleneinsparungen auch Einsparungen möglich sein, wie verringerte Heiz- und Gebäudkosten oder ggf. Mieteinnahmen. Um eine solche Entscheidung vorzubereiten, sollte die Stadt Bonn die Kundenstrommessung ebenfalls nutzen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bonn in 2011 mit 25,03 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 3,09 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2011 standen 26,36 sachbearbeitende Stellen zur Verfügung und 2,62 Vollzeit-Stellen im Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 5.624 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Für das Jahr 2012 stand eine entsprechende Statistik nicht zur Verfügung.

Personalaufwendungen werden für das Jahr 2011 in Höhe von 1.426.878 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
254	199	373	252	225	242	258	22

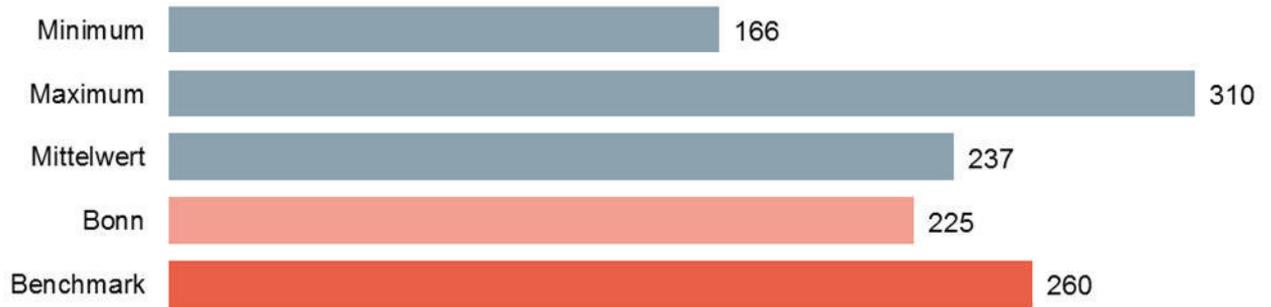
Der Overheadanteil ist mit 11 Prozent höher als im Durchschnitt der kreisfreien Städte (Mittelwert 9 Prozent). Dabei sind die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit 51.179 Euro im Vergleich zum Mittelwert von 53.318 Euro je Vollzeit-Stelle gering. Der obige Wert wird durch die günstige Besoldungs- und Vergütungsstruktur positiv beeinflusst.

Bezüglich des Overheadanteils hat eine durchgeführte interne Organisationsuntersuchung ebenfalls einen hohen Anteil an Mitarbeitern mit Führungsaufgaben festgestellt. Durch organi-

satorische Veränderungen der Aufbauorganisation (Reduzierung von Sachgebieten) ist die Reduzierung der Overheadanteile bereits umgesetzt.

In die folgende, leistungsbezogene Kennzahl fließen ausschließlich sachbearbeitende Stellenanteile ein.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011
(Ausländerbeteiligung bei den Eheschließungen)**



Ver-gleichs-jahr	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	225	166	310	237	217	235	260	22
2012	-	191	300	245	229	248	270	22

→ **Feststellung**

Zum Benchmark besteht im Jahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 3,4 Vollzeit-Stellen. Dies entspricht 170.000 Euro. Für 2012 konnten durch die Stadt Bonn systembedingt (Wechsel der Fachsoftware) keine Fallzahlen zur Verfügung gestellt werden.

Die Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbeteiligung verursachen im Vergleich zu anderen Geburten einen höheren Arbeitsaufwand. Die Stadt Bonn konnte die Daten nicht mit einem vertretbaren Zeitaufwand erheben. Daher kann nicht überprüft werden, ob in Bonn eine besondere Belastungssituation vorliegt, die das Stellenpotenzial verändern würde. Im Vergleich der Städte, die diese Zahlen liefern konnten, hat sich unter Mitberücksichtigung eines Zusatzfaktors für diese Fälle in der Regel keine andere Positionierung im Vergleich ergeben.

In 2012/2013 fand intern eine Organisationsuntersuchung des Personenstandswesens statt. Ansatzpunkt war die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters (ePR) und die gleichzeitige Umstellung des eingesetzten Softwareverfahrens auf AutiSta.

Die Rahmenbedingungen nehmen Einfluss auf die Personalausstattung zur Aufgabenbewältigung.

Das Personenstandswesen ist in Bonn seit 2006 zentral organisiert. Die Mitarbeiter sind in einem spezifischen Aufgabenspektrum geschult und werden entsprechend eingesetzt. Die Aufgaben sind grundsätzlich voneinander abgegrenzt, eine Einheitssachbearbeitung besteht nicht.

Durch das Personenstandswesen werden drei Etagen genutzt. Mangels adäquater Wartezone wird für jedes Geschoss ein Wartekreis geschaltet.

Gerade in kleinen Organisationseinheiten führen personelle Ausfälle nicht selten zu Engpässen in der Aufgabenerledigung. Bei Fluktuationen und längeren Abwesenheitszeiten wäre durch eine Einheitssachbearbeitung somit die Aufgabenerledigung leichter sicherzustellen. Bei der Stadt Bonn bestehen Überlegungen zur Einführung einer Einheitssachbearbeitung.

→ **Feststellung**

Bei Einzug in neue Räumlichkeiten (saniertes Stadthaus) ist die Einheitssachbearbeitung geplant.

Für die Beurkundung von Geburten und Sterbefällen stehen die allgemeinen Öffnungszeiten zur Verfügung. Dabei arbeitet die Stadt Bonn mit den örtlichen Krankenhäusern zusammen. Krankenhausboten bringen die für die Beurkundung einer Geburt nötigen Unterlagen zum Standesamt und holen die Unterlagen auch wieder ab. Die Boten kommen in der Regel jeden zweiten Tag und die Vorgänge können sukzessive und ohne Wartezeit vor Ort bearbeitet werden.

→ **Feststellung**

Die Absprache mit den Krankenhäusern zur Beurkundung von Geburten ist begrüßenswert. Die Sachbearbeitung dieser Vorgänge kann ggf. außerhalb der Öffnungszeiten bzw. zu Zeiten mit geringem Kundenaufkommen verlagert werden. Für den Kunden entstehen keine Wartezeiten vor Ort.

Nur im Falle einer Ausländerbeteiligung ist ein persönlicher Kontakt vor der Beurkundung notwendig.

Auch mit den örtlichen Bestattern wurde eine Vereinbarung getroffen. Die Unterlagen können täglich abgegeben werden. Innerhalb von 48 Stunden wird die Bearbeitung garantiert. Per E-Mail werden die Bestatter über den Zeitpunkt der Erledigung informiert. Die Unterlagen können anschließend abgeholt werden.

→ **Feststellung**

Auch die Abstimmung mit den örtlichen Bestattern ist begrüßenswert. Hierdurch werden Wartezeiten vermieden und die Bearbeitung kann abgestimmt auf das Kundenaufkommen vor Ort erfolgen.

Die Zahl der beurkundeten Sterbefälle je 100.000 Einwohner ist in Bonn durchschnittlich. Die Zahl der beurkundeten Geburten je 100.000 Einwohner ist der höchste Wert der kreisfreien Städte. Ursächlich hierfür ist auch, dass in der Stadt Bonn mehrere überregional beliebte Geburtskrankenhäuser ansässig sind.

Bei der Fallintensität der Trauungszahlen werden in Bonn jeweils überdurchschnittliche Werte erzielt (Eheschließungen mit Meldeverfahren, Anmeldungen zur Eheschließungen ohne Trauung, Zahl der beurkundeten Eheschließungen/Partnerschaften). Lediglich die Zahl der Eheschließungen ohne Anmeldeverfahren in Bonn ist durchschnittlich.

Auch insgesamt sind die Fälle je 100.000 Einwohner im Personenstandswesen hoch. Der Wert der Stadt Bonn bildet hier den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bonn hat die höchste Fallintensität im interkommunalen Vergleich. Je 100.000 Einwohner entstehenden die meisten Fälle im Personenstandswesen.

In Bonn wurde das elektronische Personenstandsregister (nachfolgend ePR genannt) zum 01.01.2012 eingeführt. Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 in das ePR ist abgeschlossen. Auch andere Kommunen hatten dies bereits bzw. haben dies in den Vergleichsjahren eingerichtet. Gleichzeitig wurde in Bonn auf das Verfahren AutiSta umgestellt.

→ **Feststellung**

In 2012 fanden im Personenstandswesen der Stadt Bonn Veränderungen des Einsatzes elektronischer Verfahren statt. In der Regel entsteht vor Wirksamwerden der Vorteile von neuen Verfahren ein erhöhter Aufwand bei den Mitarbeitern durch die Übung mit einem neuen System. Die Einführung von AutiSta in 2012 ist eine Besonderheit im interkommunalen Vergleich. Bonn war eine von wenigen Städten deutschlandweit mit einem anderen System.

Mittlerweile ist die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister in den Standesämtern üblich. Die systematische Nacherfassung des Geburtenregisters ist bisher noch nicht der Regelfall.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhöht werden.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Damit entfällt die Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister. Eine Fortschreibung kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die Benchmark-Städte führten überwiegend schon während des Betrachtungszeitraumes das elektronische Personenstandsregister. Sie führen mindestens anlassbezogene Nacherfassungen durch. Es gibt auch Benchmark-Kommunen die eine systematische Nacherfassung der Geburtenregister mit dem betrachteten Personal durchführen.

→ **Feststellung**

In Bonn erfolgt eine anlassbezogene Nacherfassung. Auf eine systematische Nacherfassung wurde verzichtet. Die interne Organisationsuntersuchung führte eine Berechnung eines Personalbedarfs für sämtliche Urkunden bis 1950 durch.

→ **Empfehlung**

Eine systematische Nacherfassung kann insbesondere im E-Government und den wachsenden Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung sinnvoll sein. Sollte sich die Stadt Bonn hierzu entschließen, ist es sinnvoll zunächst die Jahrgänge nachzuerfassen, von deren Erfassung frühestmöglich profitiert werden kann (bspw. Jahrgängen 1980 und jünger). Oder die Nacherfassung ggf. auf diese Jahrgänge und jünger zu beschränken.

Im Laufe der Prüfung wurden die Öffnungszeiten reduziert. Während die obigen Fallzahlen noch in Öffnungszeiten von 35 Stunden bewältigt werden, ist das Standesamt in Bonn nunmehr noch 30 Stunden wöchentlich geöffnet.

Mit den zuvor geöffneten 35 Stunden gehörte die Stadt Bonn zu den fünf Städten mit den längsten Öffnungszeiten im interkommunalen Vergleich. Der Mittelwert der Vergleichsstädte liegt bei 27,6 Stunden, der Median bei 26,1.

Je länger die Öffnungszeiten sind, desto mehr Personal muss in der Regel eingesetzt werden, um diese abzudecken. Zu den Zeiten mit 35 Stunden Öffnungszeit waren dies im Vergleich zu den anderen Städten im Mittel 7,5 Stunden wöchentlich mehr. Ausgehend von Beamtenstellen und (nur) zwei Mitarbeitern für die 7,5 Stunden, bedeuten die höheren Öffnungszeiten einen zusätzlichen Personalbedarf von 0,4 Stellen. Der tatsächliche Bedarf ist entsprechend höher, je mehr Personal diese Zeiten abdeckt.

→ **Feststellung**

Die Reduzierung der Öffnungszeiten ist begrüßenswert. Weiterhin stehen den Bürgern der Stadt Bonn längere Öffnungszeiten zur Verfügung als dies im Durchschnitt bei den kreisfreien Städten der Fall ist.

Letztlich ist maßgeblich, wie stark die Öffnungszeiten mit tatsächlichen Kundenvorsprachen ausgelastet sind. Die Fälle je Vollzeit-Stelle lassen den Schluss zu, dass nicht alle Öffnungszeiten ausgelastet waren. Zudem ist bei langen Öffnungszeiten problematisch, dass ein konzentriertes Arbeiten an den Hintergrundtätigkeiten nicht immer gewährleistet ist. Durch das vermehrt notwendige Umdenken, Weglegen und Wiederaufnehmen von Fällen werden die Prozesse in der Regel verlängert.

→ **Feststellung**

Auch vor dem Hintergrund der Zeiten für Nach- und Vorarbeiten und Hintergrundsachbearbeitung ist die Reduzierung der Öffnungszeiten begrüßenswert.

Die Öffnungszeiten von 30 Stunden wöchentlich stehen den Spontankunden zur Verfügung. Nunmehr ist der Mittwoch nicht mehr für Spontankunden geöffnet, es besteht jedoch die Möglichkeit, Termine zu vereinbaren. Die Erreichbarkeit muss zudem in jedem Sachgebiet auch außerhalb der Öffnungszeiten zumindest telefonisch gewährleistet sein.

Mittlerweile wird die (ausgebaute) Möglichkeit der Terminvergaben im Personenstandswesen durch die Kunden immer stärker genutzt. Die Terminreservierung ist für den Kunden auch online möglich. Durch das System wird die Dauer des Termins errechnet und ein Termin vergeben.

→ **Empfehlung**

Die Auswertung der Vorsprachen von Termin- und Spontankunden sowie die Verteilung dieser innerhalb der Öffnungszeiten können Hinweise für eine in Zukunft erneut am tatsächlichen Bedarf ausgerichtete Öffnungszeit geben. Hier bestehen verschiedene Variationen die Öffnungszeiten zu gestalten. Z.B. könnten Öffnungszeiten, die in der Regel nicht stark frequentiert werden, über Terminvergaben in diesen Zeiten gesteuert ausgelastet werden.

Trautermine und Trauzeiten sollten so gebündelt werden, dass sich Rüstzeiten, Wege-/Fahrzeiten je Standesbeamten in einem akzeptablen Rahmen halten. Zudem sollte das Angebot so gestaltet werden, dass das Kontingent an durchgeführten Trauungen auch ausgeschöpft wird. Parallel Angebote sollten weitestgehend vermieden werden. Das Angebot sollte so gestaltet werden, dass die Möglichkeiten klar erkennbar sind und nicht zueinander in Konkurrenz stehen.

Bei den Trauungen bestehen drei verschiedene Möglichkeiten. So gibt es Trauorte die während der normalen wöchentlichen Dienstzeit bedient werden. Trauorte die für die festgelegten Samstagstraungen bedient werden und Ambientetrauorte. Die Ambientetrauorte werden nach Bedarf und Nachfrage bedient.

Bei den Trauorten während der Dienstzeit handelt es sich um:

- das Trauzimmer im Standesamt in Bonn,
- das Heimatmuseum im Bonn-Beuel,
- vier Bezirksrathäuser (Innenstadt/altes Rathaus, Bonn-Beuel, Bonn- Bad Godesberg, Bonn—Duisdorf/Hardtberg),
- die Villa Hammerschmidt (Freitagvormittags),
- die Bönnsche Bimmel (historische Straßenbahn – Mo, Di, Do vormittags und Mo und Do nachmittags).

An den Samstagen werden sieben bis vierzehn Ehen geschlossen. Hier kommt es auf die Nachfrage an, ob in zwei Schichten oder mit einer Schicht gearbeitet wird. Dabei ist die Anzahl der Termine sehr unterschiedlich. Bei den Trauorten für die Samstage handelt es sich um:

- das alte Rathaus,
- die Kommende Ramersdorf,
- die Villa Hammerschmidt (auch an ausgewählten Freitagen),
- die Godesburg,
- das Heimatmuseum in Bonn-Beuel.

Für das Jahr 2015 sind an 30 Samstagen verschiedene dieser Orte für Trauungen vorgesehen.

Darüber hinaus besteht ein Konzept über Ambientetrauungen. Die Stadt Bonn wirbt auf ihrer Internetseite für diese Trauungen die freitags von 14 bis 17 Uhr und samstags von 11 bis 17 Uhr stattfinden können. Hierzu stehen elf Trauorte zur Verfügung.

Insgesamt stehen seit 2012 nunmehr achtzehn Trauorte zur Verfügung. In interkommunalen Vergleich sind es im Durchschnitt 10 Trauorte. Wobei sechszehn kreisfreie Städte weniger als zwölf Trauorte haben. Sechs kreisfreie Städte überschreiten zwölf Trauorte.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bonn verfügt über ein sehr breit aufgestelltes Angebot an Trauungen. Dies birgt das Risiko, dass einzelne Trauangebote nicht oder nicht in angemessenen Umfang nachgefragt werden.

Die angebotenen Trauorte sind unterschiedlich ausgelastet. Je nach Trauort entstehen so Fahrt- und Pufferzeiten sowie Kosten für eine vollständige Auslastung (sechs bis sieben Trauungen am Ort) oder ggf. nur für eine Trauung vor Ort. Die Organisationsuntersuchung favori-

siert auch bei ggf. nicht ausgelasteten Trauorten/Trauungsangeboten deren Erhalt (Imagegewinn, Marketingwert, bezirkliche Bedeutung). Diese Sicht teilt die GPA NRW nicht.

→ **Empfehlung**

Das bestehende Trauungsangebot sollte kritisch betrachtet werden. Der Abgleich von Angebot und Nachfrage sollte erfolgen. Trauangebote die regelmäßig nicht oder nur in sehr eingeschränkter Form nachgefragt werden, sollten nicht aufrecht erhalten bleiben.

In 2014 wurden aufgrund der geringeren Auslastung der Orte weniger Termine angeboten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bonn hat auf die geänderte Nachfrage nach Trauungsterminen in der Woche mit einer Anpassung der angebotenen Termine reagiert. Dies ist folgerichtig.

Die Ambientetrauungen sind wirtschaftlich kritisch zu bewerten. Der Pflichtaufgabe käme die Stadt Bonn auch ohne diese freiwillige Leistung nach.

Dabei handelt es sich bei den Ambientetrauungen um Einzeltrauungen. Diese werden quartalsweise über die Trauorte abgerechnet. Bei der Anmeldung zur Eheschließung entsteht ein erhöhter Beratungsaufwand. Die Fahrt- und Wegezeiten sowie Kosten entstehen für nur eine einzelne Trauung. Da dieses Angebot freiwillig durch die Stadt angeboten wird und die zusätzlichen Kosten nur für einzelne Personen entstehen, sollte die Kalkulation dieser Leistung kostendeckend erfolgen und entsprechend erhoben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Ambientetrauungen durchführen.

Eine erste Erhebung fand in 2013/2014 statt und wird 2015 erstmals in den zu erhebenden Entgelten berücksichtigt.

Die Ambientetrauungen werden von verschiedenen Mitarbeitern der Stadt Bonn durchgeführt und als Nebentätigkeit bezahlt. Auch die vorbereitenden Tätigkeiten finden außerhalb der normalen Dienstzeiten dieser Beschäftigten statt. Der erhöhte Aufwand bei der Anmeldung der Eheschließung findet in der normalen Dienstzeit im Personenstandswesen statt.

Bei Fortbestand oder ggf. Ausbau des Ambientetrauungskonzepts entstehen zusätzliche Kosten. Sowohl für die Schulungen und Fortbildung der externen Standesbeamten als auch für deren Einsatz zur Trauung. Ein zusätzlicher Personalbedarf besteht für das Personenstandswesen im Rahmen des erhöhten Beratungs- und Abstimmungsbedarfs bei der Anmeldung zur Eheschließung. Diese Parameter müssen bei der Berechnung zur Kostendeckung einbezogen werden.

Da dieses Konzept erst in 2012 zum Tragen kam, sind die Zahlen in den obigen Vergleich nicht eingeflossen. Bei einer Fortschreibung der obigen Kennzahlen sind diese Fallzahlen unberücksichtigt zu lassen (als Anmeldung zur Eheschließung ohne Trauung vor Ort zu werten, da nicht vom Personal des Personenstandswesens bewältigt). Alternativ wäre der Personaleinsatz der Nebenerwerbsstandesbeamten stellenmäßig zu erfassen und hinzuzurechnen.

Vielerorts wurde der GPA NRW vorgetragen, dass die Termine an den Wochenenden und in besonderem Ambiente steigende Beliebtheit genießen. Gleichwohl eine grundsätzliche Nach-

frage besteht, kann diese auch über das übrige Trauungsangebot gedeckt werden. Dieses Angebot ist nicht oder nur bedingt mit den finanziellen Anforderungen öffentlichen Handelns vereinbar.

Wird an dem Angebot festgehalten, muss dessen Auswirkung auf das übrige Trauangebot genauer untersucht werden. Ggf. sollte das sonstige Angebot eingeschränkt werden. Der Personalbedarf wäre neu zu ermitteln.

In der Betrachtung wurden Erkrankungen des Personals ab sechs Monaten im Kalenderjahr berücksichtigt. In Bonn wurde ein hoher Anteil an Kurzzeiterkrankungen vorgetragen. Eine entsprechende Erhebung und interkommunaler Vergleich fand seitens der GPA NRW nicht statt. Gleichwohl scheinen in Bonn diese Kurzzeiterkrankungen einen nicht unerheblichen Einfluss zu haben. Die Stadt Bonn sollte die Situation beobachten, mögliche Ursachen ermitteln und mit geeigneten Maßnahmen begegnen. Gleichwohl können Kurzzeiterkrankungen sämtliche Städte im interkommunalen Vergleich beeinträchtigen.

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

- Im Personenstandswesen wird mit xpersonenstand der elektronische Datenaustausch zwischen Standesämtern, Meldeämtern und anderen Stellen verstärkt. Die Daten werden zukünftig elektronisch versandt. Somit entfallen der Papierausdruck und Zeitanteile für den Versand.
- Perspektivisch würden sich Arbeitserleichterungen ergeben, wenn angebotene Tools zur elektronischen Datenübersendung durch Bestatter und Krankenhäuser genutzt würden.
- Die mit dem Testamentsregister noch wahrgenommenen Aufgaben entfallen mittelfristig. Das Testamentsregister wird zukünftig zentral in Berlin geführt.
- Die fallbezogene Steuerung im Personenstandswesen erfordert derzeit noch einige manuelle Fallerhebungen. Eine stärkere Nutzbarkeit des Fachverfahrens für Auswertungen (Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund) könnte das Fachcontrolling mit bedarfsgerechten Auswertungen verbessern und beschleunigen.

Auch im Personenstandswesen der Stadt Bonn fand zum Zeitpunkt der Prüfung durch die GPA NRW eine interne organisatorische Betrachtung statt. Inhalt und Ablauf dieser internen Betrachtung unterscheiden sich vom Vorgehen der GPA NRW. Durch den interkommunalen Vergleich zeigt die GPA NRW auf, wo sich das Personenstandswesen positioniert. Sie bietet Indikatoren und Hinweise, das Handeln zu verändern und ggf. günstigere Positionierungen zu erzielen.

Eine Mitarbeiterbefragung fand nicht statt, auch wurden die Abläufe und Prozesse keiner konkreten Betrachtung unterzogen. Die Stadt Bonn sollte die hier dargestellten Kennzahlen fort-schreiben. Sie dienen als Indikator für das weitere Vorgehen.

Die Stadt Bonn beabsichtigt Schritte zur Einheitsbearbeitung zu gehen. Dabei ist eine Wissenserweiterung angestrebt, keine Höherqualifizierung einzelner Mitarbeiter. Die Multiplikatoren für die Wissenserweiterung werden dabei nicht extern beauftragt, sondern kommen aus dem Aufgabenbereich. Hierdurch kann es temporär zu einem personellen Mehrbedarf kommen - die Umsetzung eines Potenzials sich verzögert.

Die interne Organisationsuntersuchung geht schlussendlich von einem Personalbedarf für die hier betrachteten Aufgaben des Personenstandswesens von 25,4 Vollzeit-Stellen (ohne Standesamtsaufsicht, ohne systematische Nacherfassung) aus. Hierin enthalten sind 1,34 Vollzeit-Stellen für den Overhead und 24,06 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung. Bei den Fallzahlen aus 2011 würde dies einen Wert von 234 Fällen je Vollzeit-Stelle bedeuten. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich bliebe weitestgehend erhalten.

Die Stadt Bonn erhebt die Gebühren nach der allgemeinen Gebührenordnung. Für einzelne Leistungen wurden abweichende Gebührensätze durch Satzung beschlossen. Die Erträge sind durchschnittlich.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- In Bonn entstehen je Fall durchschnittliche Personalaufwendungen. Bei der leistungsbezogenen Kennzahl besteht zum Benchmark ein rechnerisches Potenzial.
- Kundenstrommessungen sollten die Auslastung der Öffnungszeiten mit Termin- und Spontankunden erkennen lassen und Hinweise auf Gestaltungsmöglichkeiten der Rahmenbedingungen geben.
- Die Stadt Bonn kann die Sachbearbeitung dauerhaft durch eine Einheitssachbearbeitung flexibler gestalten. Planungen hierzu sieht die interne Organisationsuntersuchung ebenfalls vor.
- Das Angebot der Stadt Bonn im Personenstandswesen sollte wirtschaftlich betrachtet und wo möglich wirtschaftliche gestaltet werden. Insbesondere das Konzept der Ambientraunungen sollte untersucht und kostendeckend gestaltet werden.
- Weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben sich durch die verstärkte elektronische Kommunikation zwischen Behörden und der elektronischen Verarbeitung von Fällen.

→ KIWI-Bewertung

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

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bonn in 2011 mit 26,26 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,65 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 standen 25,32 sachbearbeitende Stellen zur Verfügung und 0,65 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Für 2011 werden 79.374 Fälle berücksichtigt, für 2012 79.571 Fälle. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen werden in Höhe von 1.244.296 Euro zugrunde gelegt.

Personalaufwendungen je Fall KFZ-Zulassung in Euro 2011

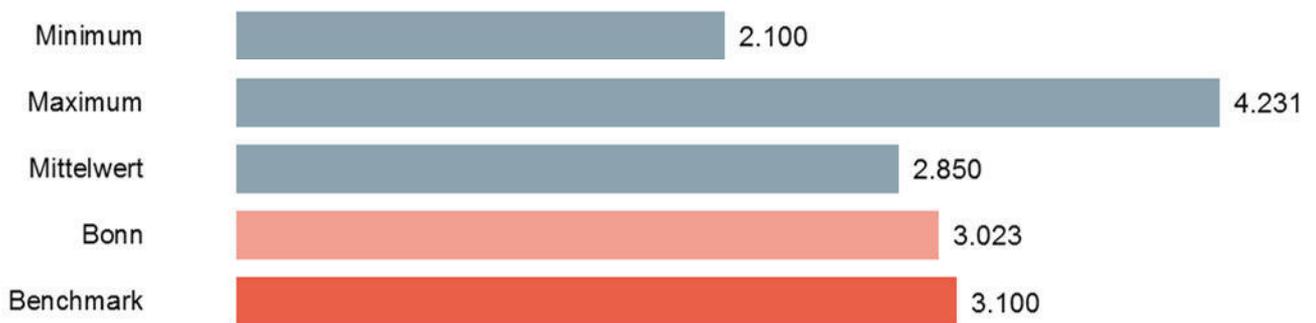
Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,68	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

Der Overhead-Anteil ist mit 2,42 Prozent der eingesetzten Stellen das Minimum im interkommunalen Vergleich. Im Durchschnitt entspricht der Overhead der KFZ-Zulassung 7,1 Prozent.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind durchschnittlich und beeinflussen den Kennzahlenwert nicht überproportional.

In den folgenden Vergleich fließen die sachbearbeitenden Stellenanteile ein.

Fälle je Vollzeit-Stelle KFZ-Zulassung 2011



Vergleichs-jahr	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.023	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	3.143	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ **Feststellung**

Der Wert der Stadt Bonn bewegt sich in 2011 auf Niveau des Benchmarks. Es besteht kein rechnerisches Potenzial. In 2012 wird der Benchmark erreicht.

Die Leistungskennzahl erhöht sich im Jahr 2012 durch steigende Fallzahlen. Die Fallzahlen unterliegen Schwankungen, sie werden aufgrund von Erfahrungswerten prognostiziert. Es ist sinnvoll die Kennzahlen jährlich fortzuschreiben, um die weitere Entwicklung zu planen.

Die Fallzahlen werden nicht gewichtet. Aufgrund der Datenlage konnten zudem nicht alle Fallarten bei der Leistungskennzahl berücksichtigt werden. Insoweit sind bei der Bewertung der Leistungskennzahl folgende Faktoren für Bonn relevant:

- Die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) ist in Bonn leicht erhöht. Dies liegt zum Teil an der leicht erhöhten Anzahl besonderer Zulassungen. Gleichzeitig ist jedoch die

Anzahl der Neu-, Wieder- und Erstzulassungen je 100.000 Einwohner der Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Dies liegt insbesondere an dem Betriebssitz von Unternehmen mit Fahrzeugflotte und der Zulassung sämtlicher Fahrzeuge in Bonn (z.B. Deutsche Post).

- Die Außerbetriebsetzungen konnten nicht in der Leistungskennzahl berücksichtigt werden, da einige Städte nicht zwischen den selbst und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen trennen konnten. Die Stadt Bonn hat hier eine unterdurchschnittliche Fallintensität.

Maßgebliche Größe für den Personaleinsatz sind grundsätzlich die Fallzahlen. Die jeweilige Stadt gestaltet die Rahmenbedingungen, die ebenfalls Einfluss auf das benötigte Personal haben. Das Fallaufkommen der KFZ-Zulassung ist nicht durch die Stadt Bonn steuerbar.

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

Die KFZ-Zulassung ist in Bonn zentral organisiert. Die Bürgerämter nehmen lediglich Adressänderungen vor. Eine konkrete Sachbearbeitung von Zulassungsvorgängen findet dort nicht statt.

Die KFZ-Zulassung ist bei den kreisfreien Städten in der Regel zentral organisiert. Diese Organisationsform wird durch die GPA NRW begrüßt.

In Bonn werden die Unterlagen durch die Mitarbeiter gescannt und stehen dann zur elektronischen Verarbeitung zur Verfügung. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass die so archivierten Daten deutlich schneller für weitere Nutzungen zur Verfügung stehen. Die Stadt Bonn setzt hierzu ein Dokumentenmanagementsystem ein. Das Scannen erfolgt in der Regel außerhalb der Öffnungszeiten durch den jeweiligen Mitarbeiter.

Die GPA NRW hat festgestellt, dass einige Städte die Aufgaben der KFZ-Zulassung und des Führerscheinwesens miteinander verbunden und eine Einheitssachbearbeitung eingeführt haben. Diese Städte erzielen in beiden Bereichen günstige Positionierungen im interkommunalen Vergleich.

In Bonn bestehen für die Kfz-Zulassung und die Führerscheinstelle zwei Organisationseinheiten. Bisher besteht kein flexibler Personaleinsatz zwischen diesen Bereichen.

Einige Städte haben den Personaleinsatz für die Kundenanträge zu einer Einheitssachbearbeitung zusammengefasst. Andere Städte sind so vorgegangen, dass im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen einzelne Personen in beiden Bereichen eingesetzt werden.

In Bonn wurden die Einwohnermeldeaufgaben, die KFZ-Zulassung und das Führerscheinwesen organisatorisch betrachtet. Die Erkenntnisse befinden sich mittlerweile in der Umsetzung. Die Aufgabenbereiche wurden bzw. sollen räumlich, organisatorisch und inhaltlich zusammengeführt werden. Ein Teil von Stellen sollen für die Einheitssachbearbeitung eingesetzt werden, für alle bürgernahen Dienstleistungen an einem Platz. Diese Flexibilisierung des Personals findet derzeit statt. Bis 2015 sollen auf zwölf Stellen entsprechen für alle Aufgabenbereiche qualifizierte Mitarbeiter sitzen. Verbunden werden diese Maßnahmen mit einer gebundenen Terminvergabe für diese Aufgabengebiete.

Bei den kreisfreien Städten gibt es in Einzelfällen Bestrebungen, die Aufgabengebiete Einwohnermeldeaufgaben, Führerscheine und KFZ-Zulassung miteinander zu verbinden. Vereinzelt ist dieses bereits vollzogen worden. Hier fehlen jedoch noch Erfahrungswerte und Zahlenmaterial für eine weitergehende Bewertung.

In Bonn ist die KFZ-Zulassung an 35 Stunden wöchentlich geöffnet. Interkommunal sind die Hauptstellen für KFZ-Zulassung durchschnittlich 33,8 Stunden geöffnet (Median 34 Stunden). Bonn muss somit wöchentlich eine zusätzliche Stunde personell abdecken.

Generell sollten die Öffnungszeiten so gestaltet sein, dass sie ausreichend für die Kundenanfragen sind und gleichzeitig wenig unproduktive Zeiten für die Mitarbeiter bedeuten.

In Bonn wird zwischen Front-Office und Back-Office unterschieden. Diese Bereiche sind klar voneinander abgegrenzt. Die Steuerung erfolgt für das Front-Office über die Informationstheke. Im Notfall wird aus dem Backoffice-Bereich ausgeholfen. Die verbleibenden Zeiten stehen im Front-Office für Hintergrundarbeiten zur Verfügung.

Die Kennzahlenpositionierung am Benchmark lässt vermuten, dass die Öffnungszeiten ausgelastet sind. Wie vielerorts gibt es täglich Zeiten mit vermehrtem Kundenaufkommen und Zeiten mit niedrigerem Kundenaufkommen.

Gleichzeitig besteht in Bonn die Besonderheit, dass verschiedene Unternehmen mit großen Fuhrparks in Bonn ansässig sind und ihre Fahrzeuge hier zulassen. Für mehrere Vorgänge wird dies in der Regel angekündigt und so wird durch die Stadt Bonn kurzfristig ein Mitarbeiter ausschließlich für diese Vorgänge eingesetzt. So werden diese Vorgänge komprimiert und schnell abgeschlossen, weitestgehend außerhalb des Tagesgeschäfts. Die hiermit beauftragten Mitarbeiter wechseln.

insbesondere ist beabsichtigt, die Zeiten außerhalb der offiziellen Öffnungszeiten/Terminzeiten mit diesen kontinuierlichen Zulassungen für die Großkunden auszulasten.

Kommt es bei den Großkunden zu einem Massengeschäft, so werden diese bei Bedarf auch außerhalb der normalen Dienstzeiten als Projekt bearbeitet. Ein solches Massengeschäft fand in den Vergleichsjahren nicht statt und beeinflusste insofern nicht den Kennzahlenwert und/oder die Positionierung im interkommunalen Vergleich.

→ **Empfehlung**

Die Kennzahlen sollten fortgeschrieben werden. Die Fallzahlen die im Rahmen von Projekten abgewickelt werden, sind dabei gesondert auszuweisen und zu betrachten.

Bezogen auf die Bearbeitung von Händlerzulassungen werden diese über die Informationstheke zu den entsprechenden Schaltern geleitet (zwei spezielle Schalter für Händler in Bonn). Durch die Erfahrung der Mitarbeiter können diese abschätzen, wann die Bearbeitung abgeschlossen ist. Der Händler wird entsprechend informiert. Für die Zulassungen für Händler und Großkunden sind immer die gleichen Mitarbeiter zuständig, eine Rotation findet nicht statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte prüfen, ob ein rollierender Mitarbeiterereinsatz zur Korruptionsprävention in der KFZ-Zulassung sinnvoll ist. Hierzu ist die Gefährdungswahrscheinlichkeit ebenso einzuschätzen wie die Geeignetheit dieser Maßnahme.

In anderen Aufgabenbereichen wurde dieses bereits erkannt, hier wird in den Tätigkeiten kontinuierlich gewechselt. Generell ist ein rollierender Mitarbeiterinsatz vorgesehen.

Innerhalb der KFZ-Zulassung bestehen verschiedene Teams, eine Einheitssachbearbeitung findet nicht statt. Dennoch helfen die Teams bei Engpässen untereinander aus und legen Schwerpunkte für die tägliche Aufgabenerledigung fest. Insbesondere kann aus dem Back-Office-Bereich im Bedarfsfall im Front-Office ausgeholfen werden.

Das Fallaufkommen und die Zeiten für Kundenanfragen können durch die Städte nicht eindeutig geplant werden. Aus den Erfahrungen können Annahmen abgeleitet und Situationen prognostiziert werden. Gleichzeitig müssen steigende Fallzahlen nicht zwangsläufig zu ausgeweiteten Öffnungszeiten führen.

Termine bieten eine höhere Planbarkeit sowohl für den Kunden (Wartezeiten) als auch für die Stadt Bonn (Organisation, Personaleinsatz, Verlässlichkeit).

In der KFZ-Zulassung in Bonn wird bereits mit Terminvergaben gearbeitet. Je Viertelstunde werden innerhalb der Öffnungszeiten derzeit zwei Termine vergeben. Gleichzeitig wird auch den Spontankunden an der Informationstheke die voraussichtliche Wartezeit benannt. Spontankunden können derzeit in nicht genutzte Termine vorgezogen werden. Die Stadt Bonn begrüßt die Terminvergaben, die Mitarbeiter haben gute Erfahrungen gemacht. Auch das Feedback der Kunden ist positiv.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass weniger Personal insgesamt zur Verfügung stehen wird. Vielerorts sinken die Einwohnerzahlen. Bonn ist eine von wenigen Städten, in denen ein Anstieg der Einwohnerzahlen prognostiziert ist. Es ist nicht absehbar, wie sich die veränderte Einwohneranzahl auf die Fallzahlen der KFZ-Zulassung auswirken wird.

Die Stadt Bonn sollte prüfen, ob eine Ausweitung der Terminstruktur und eingeschränkte Zeiten für Spontankunden möglich sind. Z.B. könnten einzelne Tage oder Nachmittage ausschließlich mit Terminen belegt werden. Für diese Zeiten ließe sich der Personaleinsatz konkreter planen.

→ **Feststellung**

Aktuell hat die Stadt Bonn die Einwohnermeldeaufgaben, die KFZ-Zulassung und das Führerscheinwesen organisatorisch zusammengefasst. Ab 2015 wird in diesen Aufgabenbereichen ausschließlich mit Terminvergabe gearbeitet.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des Kraftfahrtbundesamtes mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2015 bei den Zulassungen vergeben. Somit kann das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen erst mittelfristig in größerem Umfang genutzt werden. Zunächst müssen die Zulassungsbehörden das Zulassungsverfahren umstrukturieren, um die fahrzeugbezogenen Sicherheitscodes bei der Zulassung zu vergeben. Über die Einführung von weiteren Online-Zulassungsverfahren wird der Gesetzgeber erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

→ **Feststellung**

Der Ausbau elektronischer Prozesse und elektronischer Kommunikation wird auch im Bereich der KFZ-Zulassung zu einem Wandel der Aufgabenerledigung beitragen. Die konkre-

ten Maßnahmen und Auswirkungen sind noch nicht absehbar. Es wird schrittweise zu veränderten Prozessen kommen.

Weitere Ideen und Entwicklung zur elektronischen Abbildung/Abwicklung von Prozessen betrachtet die Stadt Bonn kontinuierlich und überträgt diese auf die Situation und Voraussetzungen in Bonn.

Im Jahr 2013 stand der KFZ-Zulassung in Bonn eine Vollzeit-Stelle weniger zur Verfügung als in den Vergleichsjahren. In 2014 reduzierte sich der Stelleneinsatz um eine weitere Stelle. Es empfiehlt sich, die Kennzahlen entsprechend fortzuschreiben.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall sind unterdurchschnittlich.
- Die leistungsbezogene Kennzahl bewegt sich auf Niveau des Benchmarks.
- Die Stadt Bonn macht bereits positive Erfahrungen mit der Terminvergabe. Dieses Instrument könnte weiter ausgebaut werden.
- Die technischen Neuerungen und Anforderungen im E-Government werden die Prozesse weiter nachhaltig verändern. Diese Entwicklung sollte die Stadt Bonn frühzeitig betrachten, bewerten und in den Geschäftsprozessen berücksichtigen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Kfz-Zulassung der Stadt Bonn mit dem Index 4.

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bonn mit 8,14 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,75 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 standen für die Sachbearbeitung 9,04 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Der Overhead blieb mit 0,75 Vollzeit-Stellen konstant.

Für 2011 werden 16.290 Fälle, für 2012 15.499 Fälle berücksichtigt. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden zweifach gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Daten für die Fallbearbeitung in der „Überprüfung der Kraftfahreignung“. Daher wurden diese Fallzahlen nicht einbezogen.

Personalaufwendungen wurden in Höhe von 425.924 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,15	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Mit 8,4 Prozent ist der Overhead-Anteil unterhalb des Durchschnitts von 9,5 Prozent. Auch die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 47.910 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert 50.363 Euro je Vollzeit-Stelle). Sowohl die Aufbauorganisation als auch die Besoldungs- und Vergütungsstruktur haben einen positiven Einfluss auf die Positionierung der Personalaufwendungen je Fall. Dieser Einfluss betrifft in etwa 4,20 Euro niedrigere Personalaufwendungen und ist somit nicht allein entscheidend für das Delta zum Mittelwert.

Von der Sachbearbeitung sind in beiden Jahren 2,4 Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt)⁴ zugeordnet worden. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung die Personalintensität abgebildet.

Vollzeit-Stellen OV-Sachbearbeitung (Kraftfahreignung) je 100.000 Einwohner

Vergleichsjahr	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
2011	0,73	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,73	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen für die Überprüfung der Kraftfahreignung können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. Hier weist die Stadt Bonn unterdurchschnittliche Fallintensitäten auf. Die Fallintensitäten entstehen, indem die Anzahl an Fällen mit den Einwohnerzahlen in Beziehung gesetzt wird. Da sich der Personaleinsatz ebenfalls im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen am Minimum positioniert, korrespondieren Personaleinsatz und Fallzahlen scheinbar miteinander.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Manche Verfahren enden mit dem freiwilligen Verzicht oder auch mit dem Nachweis der Kraftfahreignung. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten sowie die Verkündigungen eine relevante Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes. Auch die Verfahren zur Wiedererteilung können mit Antragsrücknahme, Versagung oder Wiedererteilung enden. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich.

⁴ 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“.

Die nachfolgende Kennzahl enthält alle Sachbearbeitungsstellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil betrachten zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichsjahr	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	2.001	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.714	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	2.838	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	2.334	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

Bezogen auf die Fallzahlen hat die Stadt Bonn einen niedrigen Personaleinsatz im Führerscheinwesen. Im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen besteht somit eine geringfügig erhöhte Anzahl an Fällen im Führerscheinwesen.

In Bonn ist die Führerscheinstelle wöchentlich 35 Stunden geöffnet. Im interkommunalen Vergleich sind Führerscheinstellen durchschnittlich an 30 Stunden wöchentlich geöffnet.

Gemessen an den Öffnungszeiten sind in Bonn wöchentlich fünf Stunden mehr personell abzudecken als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Bei einem Beamten mit 41 Wochenstunden entsprechen diese fünf Stunden einem Stellenanteil von rund 0,1. Je nachdem in welcher personellen Ausstattung die Öffnungszeiten abgedeckt werden, wird hierdurch ein deutlich höherer Personaleinsatz nötig.

➔ **Feststellung**

Insbesondere aufgrund der hohen Leistungswerte bietet sich das Führerscheinwesen nicht für eine tiefergehende Betrachtung an.

Bisher wird im Führerscheinwesen noch nicht mit einer Terminvergabe gearbeitet.

Eine Steuerung zwischen Personaleinsatz und Öffnungszeiten könnte durch eine gebundene Terminvergabe erfolgen. Dieses Modell hätte den Vorteil, dass die Stadt durch die freigeschalteten Termine den Umfang besser steuern kann und nur die für die Terminkunden notwendigen Sachbearbeitungs-Stellen zu diesen Zeiten anwesend sein müssen.

In Bonn wurden die Einwohnermeldeaufgaben, die KFZ-Zulassung und das Führerscheinwesen organisatorisch betrachtet. Die Erkenntnisse befinden sich mittlerweile in der Umsetzung. Die Aufgabenbereiche wurden bzw. sollen räumlich, organisatorisch und inhaltlich zusammengeführt werden. Ein Teil der Stellen ist für die Einheitssachbearbeitung vorgesehen, für alle bürgernahen Dienstleistungen an einem Platz. Diese Flexibilisierung des Personals findet derzeit statt. Bis 2015 sollen auf zwölf Stellen entsprechend qualifizierte Mitarbeiter sitzen. Verbunden werden diese Maßnahmen mit einer gebundenen Terminvergabe für alle Aufgabengebiete.

Bonn hatte zum Zeitpunkt der Prüfung keine elektronische Anbindung für die Bestellung von Führerscheinen. Die anderen kreisfreien Städte verfügen teilweise über eine Schnittstelle für die elektronische Bestellung bei der Bundesdruckerei (z.B. DIGANT). In Bonn erfolgt dies noch in Papierform auf dem Postweg. Die Einführung von DIGANT erfolgte nunmehr im November 2014.

Aus Sicht der GPA NRW ist es unerlässlich, vor personalwirtschaftlichen Maßnahmen, die Geschäftsprozesse zu analysieren und ggf. zu optimieren. Die Ergebnisse des Führerscheinwesens lassen für Bonn keine Rückschlüsse auf einen erhöhten Personaleinsatz zu.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Bonn in 2011 mit 8,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,70 Vollzeit-Stellen den Overhead. Auf die Erhebung von Stellendaten für das Jahr 2012 wurde verzichtet.

Mangels entsprechender Datenlage kann der Vergleich nur eingeschränkt und nachrichtlich erfolgen. Die Falldaten konnten in Bonn nicht wie geplant erhoben werden. Die Zahl der gewerberechtigten Erlaubnisse – ohne Markt- und Veranstaltungswesen – konnte durch die Stadt Bonn nicht benannt werden. Ohne diese Fälle gehen wir für Bonn nachrichtlich von 9.465 gewichteten Fällen in 2011 und 8.209 gewichteten Fällen in 2012 aus.

Personalaufwendungen werden für 2011 in Höhe von 499.485 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011 in Euro

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-	39	121	60	46	50	66	21

In Bonn fehlen einige Fallzahlen, daher wird der Wert der Stadt Bonn nur nachrichtlich dargestellt und als Orientierungswert. Ohne die gewerberechtigten Erlaubnisse betragen die Personalaufwendungen je Fall in Bonn in 2011 rund 53 Euro. Zwar positioniert sich die Hälfte der kreisfreien Städte günstiger, gleichwohl wird der Mittelwert unterschritten. Hätten die fehlenden Fallzahlen einbezogen werden können, wäre der Wert günstiger.

Der Overheadanteil in Bonn ist mit 7,7 Prozent niedriger als im interkommunalen Durchschnitt (9,9 Prozent). Dabei sind die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit 55.192 Euro in Bonn höher als der Mittelwert von 53.952 Euro je Vollzeit-Stelle.

Der niedrigere Overheadanteil entspricht rund 0,2 Vollzeit-Stellen. Dies sind rund 11.000 Euro niedrigere Personalaufwendungen, mithin 1,20 Euro je Fall.

Allerdings liegen die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Bonn um eben diese 11.000 Euro höher. Somit wird der niedrigere Overhead-Anteil durch die höheren Personalaufwendungen je Fall kompensiert. In der Summe haben die Aufbauorganisation und die Besoldungs- und Vergütungsstruktur keinen überproportionalen Einfluss auf den obigen Vergleich.

Durch einen starken Rückgang der Zahlen der Gewerbeummeldungen sinken die Fallzahlen in 2012 deutlich. Bei konstantem Personaleinsatz wäre das Ergebnis der obigen Kennzahl für 2012 ungünstiger.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist sehr vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Anträge bearbeitet. Zu anderen fallen noch Zeiteinheiten für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Intensität der Aufgabenwahrnehmung ist hier unterschiedlich. Die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten durch die meisten Städte benannt werden.

Die nachfolgende Leistungskennzahl berücksichtigt zunächst alle Sachbearbeiter-Stellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bereinigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle

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

Erneut werden die Werte von Bonn nachrichtlich dargestellt. Sie sind zu relativieren, da hier ein Anteil an Fallzahlen fehlt. In 2011 wurden je Vollzeit-Stelle 1.134 Fälle der eingeflossenen Fallzahlen bearbeitet. Hiermit positionierte sich die Stadt Bonn am Mittelwert, gleichwohl noch Fallzahlen fehlen. Für 2012 lagen keine Stellendaten vor.

Für die Bekämpfung der Schwarzarbeit wurden 0,3 Vollzeit-Stellen bereinigt. Der Wert der Stadt Bonn ohne diese Stellenanteile bewegt sich bei 1.176 Fällen je Vollzeit-Stelle und damit ebenfalls am Mittelwert der Vergleichsstädte.

Der berücksichtigte Stellenanteil für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ist mit 0,3 Vollzeit-Stellen ähnlich wie der Durchschnitt der Vergleichsstädte (rd. 0,5 Stellen).

Stellenanteile für ordnungsbehördliche Verfahren und Bußgeldverfahren konnten in 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 der interkommunale Vergleich keine personalintensiven Auffälligkeiten in Bonn auf.

Ausgehend vom übergeordneten Ziel (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) zeigt die Prüfung, dass die Städte den Handlungsspielraum regelmäßig nicht konkretisieren und überprüfen. Auch in Bonn gibt es für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten keine konkretisierten Zielsetzungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte konkrete Ziele für die Aufgabenerfüllung der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten festlegen. Hieran orientiert sich sodann der Personalbedarf.

Die überörtliche Prüfung umfasst keine detaillierte und umfassende Analyse der Prozesse. Im Rahmen der geführten strukturierten Interviews wurden Einzelaspekte abgefragt und verglichen. Hier ergaben sich im Vergleich zu anderen kreisfreien Städte keine messbaren Besonderheiten.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	25.332	25.311	17.732	17.718
Ummeldung	0,4	22.927	22.895	9.171	9.158
Abmeldung	0,3	33.983	24.908	10.195	7.472
Personalausweis	1,0	38.369	31.855	38.369	31.855
Reisepass	0,9	25.025	22.293	22.523	20.064
Gesamt				97.990	86.267

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	5.557	5.443	2.223	2.177
Beurkundung Sterbefall	0,3	4.122	4.297	1.237	1.289
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	1.466	0	1.466	0
Eheschließung: nur Trauung	0,5	152	0	76	0
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	462	0	277	0
Zwischensumme:				5.279	3.466
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Ehe- schließung mit Auslandsbeteiligung - Zusatzfaktor	0,9	384	356	346	320
Summe:				5.624	3.787

KFZ-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	27.281	26.122	27.281	26.122
Umschreibungen	1,0	26.583	26.846	26.583	26.846
besondere Zulassungen (Ausfuhr, Saison,	1,0	12.833	12.648	12.833	12.648

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Oldtimer, Händler-rote Kennzeichen, Kurzzeitkennzeichen)					
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	991	1.141	991	1.141
Änderungen Name/Anschrift	1,0	4.898	5.404	4.898	5.404
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG EGV	1,0	686	1.030	686	1.030
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	6.102	6.380	6.102	6.380
Gesamt				79.374	79.571

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse einschließlich begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	4.217	4.144	4.217	4.144
davon begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	1.067	1.134	1.067	1.134
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	611	668	611	668
Ersatzführerschein	1,0	5.199	4.658	5.199	4.658
Umschreibungen Führerschein	1,0	609	625	609	625
internationale Führerscheine	1,0	2.485	2.299	2.485	2.299
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbauseminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	377	339	377	339
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der ein-	1,0	812	716	812	716

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
gegangenen "Erstmaßnahmen"					
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Zweitmaßnahmen"	1,0	116	80	116	80
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	113	104	113	104
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	281	149	281	149
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	403	583	403	583
Gesamt				16.290	15.499

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbebeanmeldungen	1,0	3.409	3.271	3.409	3.271
Gewerbeummeldungen	1,0	2.215	1.094	2.215	1.094
Gewerbeabmeldungen	0,3	2.215	2.852	665	856
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	k.A.	k.A.	-	-
erteilte Gaststätterlaubnisse	12,0	126	132	1.512	1.584
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	832	702	1.664	1.404
Gesamt				9.465	8.209

→ 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 Bonn im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen	4
Organisation und Steuerung	4
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	5
Kinder- und Jugendarbeit	7
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	8
Anteil der Zuschüsse an freie Träger	10
Tagesbetreuung für Kinder	11
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	12
Organisation und Steuerung	13
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	13
Wirkungszusammenhänge	14
Versorgungsquoten	15
Elternbeitragsquote	18
Plätze in kommunaler Trägerschaft	20
Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	21
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	24
Kindertagespflege	25
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	26
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	26
Wirkungszusammenhänge	27
Offene Ganztagschule	28
Organisation und Steuerung	29
Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler	29
Elternbeitragsquote	30
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	31
Kinderschutzverfahren	32
Anforderungen an die Verfahrensstandards	33
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	35

→ 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. Die GPA NRW untergliedert den Produktbereich 06 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 Familienhilfe, den Produktgruppen und den Produkten hat sich die GPA NRW an den folgenden Definitionen und Zuordnungen orientiert:

- Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen², den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)³,
- 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 nach Altersgruppen

Die Entwicklung der Kinder- und Jugendeinwohner hat eine große Bedeutung für die strategische Ausrichtung einer Stadt. Sie nimmt wesentlichen Einfluss auf die verschiedenen Aufgabenbereiche der Jugendhilfe.

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	327.913	330.245	334.121	344.930	354.764	362.126
0 bis unter 3	9.595	9.573	9.975	10.735	11.112	10.899
3 bis unter 6	9.130	9.065	9.457	10.029	10.632	10.734
6 bis unter 10	11.646	11.772	12.008	12.536	13.318	13.917
0 bis unter 21	64.547	64.786	64.375	66.562	69.036	71.093
6 bis unter 21	45.822	46.148	44.943	45.798	47.292	49.460

Quelle: Einwohner- und Prognosedaten lt. IT.NRW zum 31.12. j. J.

→ Feststellung

Die Einwohnerentwicklung einschließlich der mittel- und langfristigen Prognose zeigt für die Stadt Bonn eine steigende Tendenz. Dies schließt auch die für die Jugendhilfe relevanten Altersgruppen ein.

Die Stadt Bonn ist eine von wenigen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen mit wachsender Einwohnerzahl.

Insbesondere im Aufgabenfeld der Kindertagesbetreuung einschließlich dem offenen Ganztags muss sich die Stadt Bonn auf steigende Bedarfe einstellen.

Organisation und Steuerung

Das Amt für Kinder, Jugend und Familie (Jugendamt) befindet sich mit dem Schulamt und dem Amt für Soziales und Wohnen im Dezernat V / Familiendezernat. Auf der Ebene des Dezernates V werden somit wichtige Schnittstellen zwischen diesen Aufgabenbereichen gebündelt.

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.

Das Jugendamt besteht aus sechs Abteilungen sowie einer Stabsstelle Controlling und Berichtswesen. Diese ist direkt an die Jugendamtsleitung angebunden. Hier werden alle steuerungsrelevanten Daten für das Finanzcontrolling, die Zielbildung und das Berichtswesen aufbereitet. Das Fachcontrolling ist auf der Ebene der Abteilungen angesiedelt.

Das Jugendamt ist eines von fünf Pilotämtern innerhalb der Stadtverwaltung, das an der ersten Phase der Umsetzung des wirkungsorientierten Haushaltes mitarbeitet. Im Rahmen dieser Phase wurden strategische und operative Ziele sowie Kennzahlen gebildet. Weiterhin wurden wirkungsorientierte Produktgruppenbeschreibungen erstellt. Diese sind im Rahmen des Haushaltspanes 2013/2014 abgebildet und werden aktuell erprobt.

Die Produktstruktur des Jugendamtes lehnt sich an die Vorgaben der Finanzstatistik an.

Die Jugendhilfeplanung befindet sich in der Abteilung 51-5. Dort ist neben Jugendförderung und Inklusion auch das Familienbüro angesiedelt. Dieses steht beratend und unterstützend in allen Fragen rund um die Themen Kinder, Jugend und Familie sowie bei der Suche nach Kinderbetreuungsangeboten als Ansprechpartner zur Verfügung. Die Abteilung 51-4 nimmt Aufgaben der Familien- und Erziehungsberatung sowie Schulpsychologischen Beratung für den kommunalen Bereich wahr. Auf die übrigen Abteilungen entfallen Verwaltungsaufgaben (51-0), Kindertageseinrichtungen (51-1), städtische Jugendeinrichtungen und Jugendsozialarbeit (51-2) und Soziale Dienste (51-3).

Mit rund 967 Vollzeit-Stellen einschließlich der Kindertageseinrichtungen ist das Jugendamt die größte Organisationseinheit innerhalb der Ämterorganisation der Stadtverwaltung Bonn.

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.

Jugendamt

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	85.067.748	91.463.638	89.690.248	88.461.994
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	63.563	64.278	64.547	64.786
Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro	1.338	1.423	1.390	1.365

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

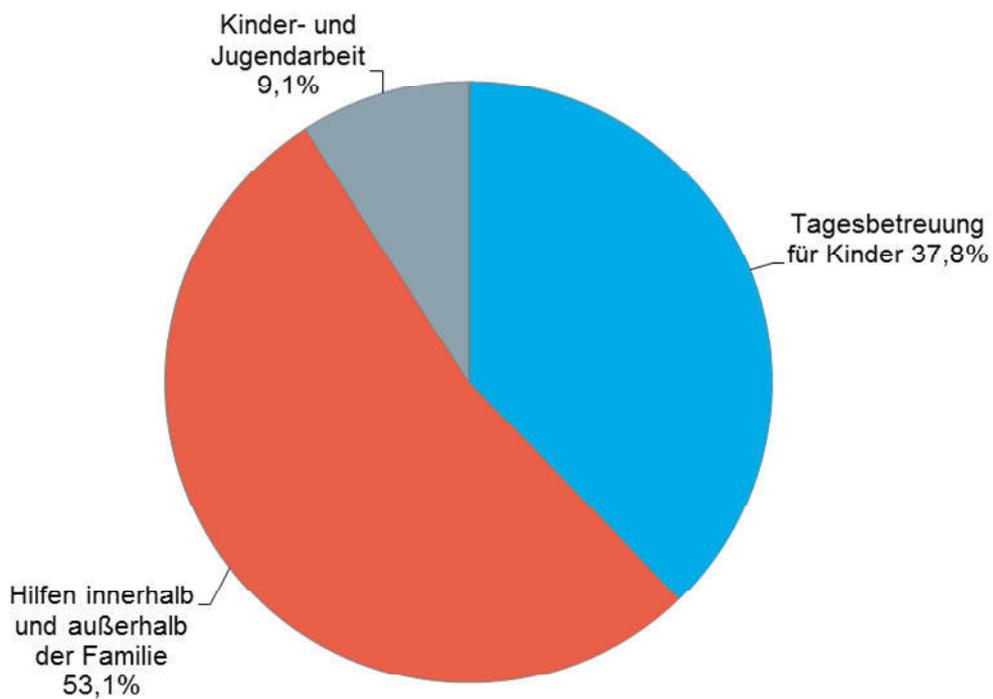
Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.390	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

→ **Feststellung**

Ab dem Jahr 2011 zeigt der Fehlbetrag aufgrund einer verbesserten Einnahmesituation in der Kindertagesbetreuung und den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie eine rückläufige Tendenz.

Gleichwohl muss die Stadt Bonn mittel- und langfristig mit steigenden Fehlbeträgen rechnen. Dies mit Blick auf die steigenden Einwohnerzahlen im Kinder- und Jugendbereich und den hierdurch notwendigen weiteren Ausbau vor allem der Kindertagesbetreuung. Weitere Ausführungen hierzu siehe im Berichtsabschnitt Tagesbetreuung für Kinder.

Verteilung des Fehlbetrages nach Produktgruppen in Prozent 2011



Abgebildet ist die Verteilung des Nettoaufwandes. Zu berücksichtigen ist, dass die Produktgruppenergebnisse durch unterschiedliche Refinanzierungssysteme geprägt werden. Auffallend ist der vergleichsweise niedrige auf die Kindertagesbetreuung entfallende Anteil. Zu den Ergebnissen der Produktgruppen wird auf die nachfolgenden Berichtsabschnitte verwiesen.

Verteilung Fehlbetrag Jugendamt nach Produktgruppen in Prozent 2011

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert
Kinder- und Jugendarbeit	9,1	4,3	13,2	7,8
Tagesbetreuung für Kinder	37,8	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	53,1	39,1	67,4	52,3

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 im Prüfungszeitraum aktuelle Kinder- und Jugendförderplan in Form des Teilplanes „Freizeitstättenbedarfsplan“ der Stadt Bonn mit den Planungsempfehlungen für die Jahre 2011 und 2012 datiert von September 2010. Die weitere Fortschreibung konnte nach Angaben des Jugendamtes aufgrund einer Personalvakanz nicht zeitnah erfolgen. Die notwendigen Planungskapazitäten stehen erst seit Wiederbesetzung der Stelle im Herbst 2013 zur Verfügung. Aktuell befindet sich die erste integrierte Schul- und Freizeitstättenbedarfsplanung in der Vorbereitung.

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.

Die Spielplatzbedarfsplanung wird im Jugendamt erstellt. Die Unterhaltungskosten für die städtischen Kinderspielplätze werden nicht im Jugendhilfeetat veranschlagt.

Organisation und Steuerung

Die Aufgabenwahrnehmung für die Kinder- und Jugendarbeit ist auf zwei Abteilungen des Jugendamtes verteilt. Für die städtischen Jugendeinrichtungen und die Jugendsozialarbeit ist die Abteilung 51-2, für die Jugendhilfeplanung und Jugendförderung die Abteilung 51-5 zuständig.

Die Anzahl der Jugendeinrichtungen in der Stadt Bonn wurde ab 2012 von 48 auf 43 reduziert. Davon befinden sich 27 in freier Trägerschaft, 16 werden von der Stadt Bonn unterhalten. 14 Jugendeinrichtungen haben auch an Wochenenden geöffnet.

Mit allen Jugendeinrichtungen erfolgt im Rahmen eines jährlichen Wirksamkeitsdialoges eine Abstimmung der Bedarfe und Angebote. Hierzu ist von den Einrichtungen ein auf standardisier-

ter Grundlage verbindlich zu fertigender Bericht zu erstellen. Dieser enthält u.a. Informationen zu Personal, Räumlichkeiten, Öffnungszeiten, Angeboten, Schwerpunkten, Kooperationen und Besuchern.

Die Ergebnisse des Wirksamkeitsdialoges fließen in die Aktualisierung der Jugendhilfeplanung/des Freizeitstättenbedarfsplanes ein.

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

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für die Kinder- und Jugendarbeit auf der Produktgruppenebene 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 mit Schulsozialarbeit und Jugendberufshilfe und
- den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz.

Kinder- und Jugendarbeit

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	7.325.690	8.282.661	8.113.963	7.838.147
Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre	45.254	45.651	45.822	46.148
Fehlbetrag je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	162	181	177	170

→ Feststellung

Ab dem Jahr 2011 zeigt der Fehlbetrag eine rückläufige Tendenz. Hierzu tragen insbesondere sinkende Personalaufwendungen und bilanzielle Abschreibungen bei.

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

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
177	83	408	162	116	157	178	23

Um den Fehlbetrag der Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich besser einzuordnen, bildet die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese stellen z.B. dar, in welchem Umfang

- eigene Jugendeinrichtungen das Ergebnis beeinflussen,
- Drittmittel zur Aufwandsdeckung beitragen,
- freie Träger Zuschüsse erhalten und

- welchen Anteil die Jugendsozialarbeit einnimmt.

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

Der Fehlbetrag zum Produkt Jugendarbeit umfasst den Ressourceneinsatz für die offene Kinder- und Jugendarbeit einschließlich der Jugendeinrichtungen.

Der auf die städtischen Jugendeinrichtungen entfallende Anteil kann über den Haushalt und das Controlling ermittelt werden. Die freien Träger erhalten von der Stadt Bonn für die Aufgabenerfüllung Zuschüsse (siehe hierzu nachfolgenden Berichtsabschnitt). Ein unmittelbarer Kostenvergleich von kommunalen Jugendeinrichtungen mit denen der freien Träger ist mit der bestehenden Datenlage nicht möglich.

Zu der Darstellung des Fehlbetrages ist zu beachten, dass die Landeszuweisungen zur Förderung der Kinder- und Jugendarbeit in Höhe von rund 0,59 Millionen Euro im Rahmen der Datenerhebung aus Vereinfachungsgründen vollständig den eigenen Jugendeinrichtungen zugerechnet wurden. Grundsätzlich müssten sie auf die städtischen Jugendeinrichtungen und die freien Träger verteilt werden.

Jugendarbeit § 11 SGB VIII

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag § 11 eigene Einrichtungen in Euro	3.218.308	4.048.822	3.572.596	2.928.948
Fehlbetrag eigene Einrichtungen je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	71	89	78	63
Fehlbetrag § 11 ohne eigene Einrichtungen in Euro	3.173.645	3.213.147	3.044.778	3.207.239
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	70	70	66	69
Fehlbetrag § 11 gesamt in Euro	6.391.953	7.261.969	6.617.374	6.136.187
Fehlbetrag § 11 gesamt je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro	141	159	144	133

Mit rund 2,78 Millionen Euro in 2011 umfassen die Personalaufwendungen bei den eigenen Jugendeinrichtungen den größten Anteil.

Produkt Jugendarbeit § 11 SGB VIII je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fehlbetrag eigene Einrichtungen							
78	9	165	64	29	49	90	20
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen							
66	23	134	72	40	69	103	21

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fehlbetrag des Produktes Kinder und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre gesamt							
144	63	278	125	88	109	149	23

Anteil der Zuschüsse an freie Träger

Die freien Träger erhalten von der Stadt Bonn Zuschüsse. Grundlage sind die Förderrichtlinien der freien Kinder- und Jugendhilfe vom 01.01.2007. Diese beinhalten u.a. unter Ziff. 4. die Betriebskostenzuschüsse für die Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Konkretisiert werden diese durch Förderverträge mit den einzelnen Einrichtungen. Hierin werden die Angebote und inhaltliche Schwerpunkte, Öffnungszeiten, das für die Durchführung notwendige Personal und der Förderbetrag vereinbart. Der Trägeranteil beträgt mindestens 15 Prozent der anerkannten Gesamtkosten.

Die Verwendungsnachweise werden nach Angaben des Jugendamtes regelmäßig überprüft.

Die nachfolgende Kennzahl bildet ab, welchen Anteil die Transferleistungen in Form der Zuschüsse an freie Träger/Verbände am ordentlichen Aufwand der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit umfassen.

Zuschüsse an freie Träger der Jugendhilfe für die Kinder- und Jugendarbeit

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
*Zuschüsse an freie Träger der Jugendhilfe in Euro	2.433.804	2.624.823	2.438.510	2.491.381
Ordentlicher Aufwand Produkt Kinder- und Jugendarbeit in Euro	7.235.275	7.137.969	6.795.230	6.797.895
Anteil der Zuschüsse am ordentlichen Aufwand des Produktes Kinder- und Jugendarbeit in Prozent	33,6	36,8	35,9	36,6

*Zuschüsse an freie Träger für offene Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit

Anteil der Zuschüsse am ordentlichen Aufwand des Produktes Kinder- und Jugendarbeit

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
35,9	9,5	86,1	42,5	27,5	40,6	59,2	23

→ Empfehlung

Dem Jugendamt wird empfohlen, ein zentrales Zuschusscontrolling einzurichten. Ziel sollte sein, einen Gesamtüberblick über alle vom Jugendamt gewährten Zuschüsse nach Zuschussempfänger und Zuschusszweck zu erhalten. Es sollte ferner Auskunft über die Zuschussgrundlagen (z.B. Gesetz, politischer Beschluss, Vertrag etc.) und die Zuschusshöhe geben.

Anteil der Jugendsozialarbeit

Die Kennzahl bildet ab, in welchem Verhältnis Leistungen für die Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII zum Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit stehen. Zur Jugendsozialarbeit zählen vor allem Maßnahmen der schulischen und beruflichen Bildung, die aus dem kommunalen Jugendhilfebudget finanziert werden.

Schulsozialarbeit wird seit 2011 zusätzlich aus Mitteln des Bildungs- und Teilhabepaketes finanziert. Die Maßnahmen laufen voraussichtlich bis Ende 2015. Neben den acht halben aus kommunalen Mitteln finanzierten Stellen konnten so zeitlich befristet zusätzliche 25 Vollzeitstellen eingerichtet werden.

Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag Jugendsozialarbeit in Euro	933.737	1.020.691	1.496.589	1.701.960
Fehlbetrag Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Euro	7.325.690	8.282.661	8.113.963	7.838.147
Anteil der Jugendsozialarbeit am Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Prozent	12,7	12,3	18,4	21,7

Anteil Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII am Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Prozent 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,4	1,3	40,0	16,6	4,5	12,1	28,6	19

Tagesbetreuung für Kinder

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kindertagesbetreuung haben sich in den letzten Jahren erheblich durch bundes- und landesgesetzgeberische Maßnahmen verändert. Im Wesentlichen sind dies

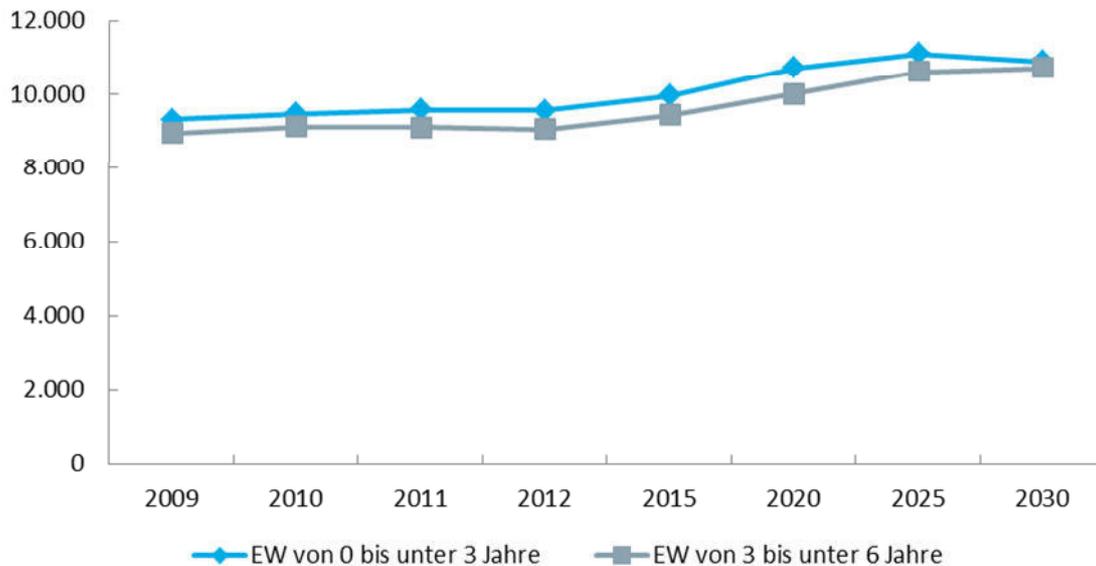
- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

Die Veränderungen betreffen insbesondere

- den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Verbindung mit der 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 fordert die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark heraus. Wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis nimmt die Bevölkerungsentwicklung der Kinder im Alter bis sechs Jahren bzw. bis zum Schuleintritt.

Einwohnerentwicklung in den für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppen lt. IT.NRW



→ Feststellung

Nach den Bevölkerungsprognosen von IT.NRW hat die Stadt Bonn mittel- und langfristig mit einer steigenden Einwohnerzahl zu rechnen. Dies wird eine zunehmende Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder auslösen und die Angebotsplanung prägen.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Im Rahmen der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung wurde der Stadt Bonn empfohlen, beim weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung auch Wirtschaftlichkeitsaspekte (Elternbeiträge, Tagespflege) zu berücksichtigen. Als Möglichkeiten wurden eine Steigerung des Platzangebotes für Kinder unter 3 Jahren durch Kindertagespflegeangebote und die weitere Optimierung der Elternbeitragsquote thematisiert.

Die Stadt Bonn konnte die Anzahl der Betreuungsplätze in der Kindertagespflege seit 2008 stetig erhöhen. Dies hat den Ausbau der U-3 Betreuung zur Erfüllung des Rechtsanspruches deutlich unterstützt.

Die Einnahmen aus Elternbeiträgen sind absolut betrachtet angestiegen. Dies betrifft sowohl die Kindertageseinrichtungen als auch für die Kindertagespflege. Die Elternbeitragsquote stellt sich auf bereits hohem Niveau noch einmal verbessert dar.

Organisation und Steuerung

Die Aufgabe der Kindertagesbetreuung wird schwerpunktmäßig in der Abteilung 51-1 wahrgenommen. Dort sind Sachgebiete zu den Aufgaben städtische Tageseinrichtungen 51-10, Kindertagespflege 51-11, Fachberatung 51-12 und Tageseinrichtungen freier Träger 51-13 gebildet.

Die Elternbeiträge werden in der Abteilung 51-0 im Sachgebiet 51-03 bearbeitet.

Das in der Abteilung 51-5 angesiedelte Familienbüro bietet für Bonner Bürger Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuungsangeboten. Daneben hält es ein pädagogisches Beratungsangebot bereit und ist über alle Aufgabenfelder des Jugendamtes Informationsstelle für eine Vielzahl von Angeboten.

Die Kindergartenbedarfsplanung wird über einen Zeitraum von drei Jahren erstellt. Sie wird jährlich für die Anmeldung der Kindpauschalen aktualisiert.

Die Angebote werden auf der Grundlage wesentlicher Parameter, wie der angestrebten Versorgungsquote, einem Abgleich der Nachfragesituation aus dem elektronischen Anmeldesystem KIGAN und des Familienbüros sowie einem Informationsaustausch mit den freien Trägern entwickelt. Die freien Träger sind über die AG 78 in die Planung eingebunden.

Mit dem seit Jahren eingeführten Kindergarten-Informationssystem KIGAN können Eltern online gezielt einen Kindergartenplatz in einer Kindertageseinrichtung suchen und ihr Kind dort vormerken. Es sind mehrere Vormerkungen möglich. Diese ersetzen jedoch keine verbindliche Anmeldung. Sie wird erst durch eine Bestätigung des Kindergartens verbindlich. Alle übrigen Vormerkungen im System werden anschließend gelöscht.

Das Verfahren wird von allen städtischen Kindertageseinrichtungen und der Mehrzahl der Kindertageseinrichtungen der freien Träger genutzt. Die enthaltene Warteliste ist aus den zuvor genannten Gründen nicht vollständig, wodurch die Planung erschwert wird.

Aufgrund der Art der erfassten Daten, u.a. zum gewünschten Betreuungsplatz, stellt KIGAN eine wichtige Unterstützung für die Bedarfsplanung dar.

→ Empfehlung

Die Stadt Bonn sollte darauf hinwirken, dass alle freien Träger das Kindergarten-Informationssystem einsetzen. Hierdurch können perspektivisch die Planungsgrundlagen für die Kindergartenbedarfsplanung optimiert werden. Es erhöht zudem die Transparenz bei der Vergabe der Kindergartenplätze.

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

Die Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz für die Kindertagesbetreuung (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst sowohl die Tageseinrichtungen für Kinder als auch die Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung relevanten Altersgruppen der Einwohner.

Tagesbetreuung für Kinder

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	35.261.844	34.846.261	33.896.864	33.029.067

	2009	2010	2011	2012
Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	18.309	18.627	18.725	18.638
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.926	1.871	1.810	1.772

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag zeigt bei einer im Betrachtungszeitraum stagnierenden Einwohnerentwicklung und einem voranschreitenden Ausbau der U-3 Betreuung eine rückläufige Tendenz. Diese ist insbesondere auf die im Verhältnis zu den Aufwendungen stärker steigenden Erträge aus den Betriebskostenzuschüssen des Landes einschließlich der Landeserstattungen für das beitragsfreie dritte Kindergartenjahr und der Elternbeiträge zurückzuführen.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz je Kindergartenplatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst das Betreuungsangebot (Plätze) in den Tageseinrichtungen für Kinder nach der Kindergartenbedarfsplanung.

Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	34.126.503	33.540.528	32.385.956	31.600.574
Zahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	9.802	10.093	10.167	10.746
Fehlbetrag je Kita-Platz in Euro	3.482	3.323	3.185	2.941

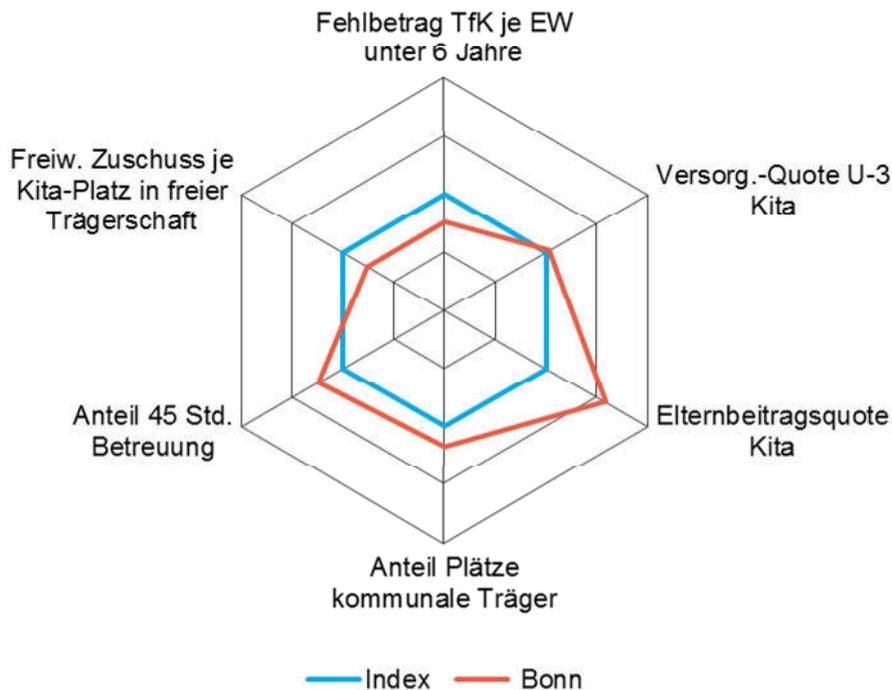
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.185	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Bonn 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 kreisfreien Städte.

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder



→ Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen zeigen für die Stadt Bonn begünstigende Ausprägungen in Verbindung mit einer am Durchschnitt liegenden U-3 Versorgungsquote, einer überdurchschnittlichen Elternbeitragsquote und unterdurchschnittlichen freiwilligen Zuschüssen. Hieraus begründet sich im Wesentlichen der im Vergleich erreichte Minimalwert zum Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren.

Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Kennzahlen, um evtl. für die Stadt Bonn bestehende Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Versorgungsquoten

Die Stadt Bonn legt die Bedarfe für die Kindertagesbetreuung im Rahmen ihres Kindergartenbedarfsplanes fest. Der im Prüfungszeitraum vorliegende Kindergartenbedarfsplan umfasst den Zeitraum 2011 bis 2013. Er wird jährlich für die Anmeldung der KiBiz-Pauschalen unter Einbeziehung der freien Träger aktualisiert. Die Ausbauplanung sieht eine Differenzierung in 22 Sozialplanungsräume vor. Neben den öffentlich geförderten Betreuungsplätzen werden auch privatgewerbliche und betriebliche Kita-Plätze berücksichtigt.

Steigende Einwohnerzahl und bestehende Rechtsansprüche wirken sich auf die beschlossenen Ausbauziele aus. Diese können nur über den zusätzlichen Neubau von Kindertageseinrichtungen und zusätzliche Plätze in der Kindertagespflege erreicht werden. Hierfür wurden u.a. elf neue Kindertageseinrichtungen gebaut. Ferner soll die Kindertagespflege jährlich um 50 zusätzliche Betreuungsplätze ausgebaut werden.

Um die Versorgungssituation möglichst schnell zu verbessern, hat die Stadt Bonn mit den kirch-

lichen Trägern Vereinbarungen geschlossen. Diese ermöglichen kurzfristige Veränderungen der Planungsempfehlungen zu den Kindergartenjahren 2012/2013 und 2013/2014 durch zeitlich befristete Überbelegungen. Im Rahmen des Belegungsmanagements haben sich die Träger verpflichtet, ausschließlich Bonner Kinder aufzunehmen. Freie Plätze, die nicht selbst neu belegt werden können, sind umgehend dem Jugendamt mitzuteilen.

Kinder aus Nachbarkommunen werden nur in besonderen Ausnahmefällen und nach Rücksprache mit dem Jugendamt in Bonner Kindertageseinrichtungen aufgenommen.

U-3 Betreuung

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 im Bundesdurchschnitt eine Versorgungsquote von 35 Prozent definiert. Für Nordrhein-Westfalen liegt die landesweite Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er ist von der örtlich vorhandenen Nachfrage abhängig. Es ist somit Aufgabe der Kommunen, den örtlichen Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren.

Die Stadt Bonn hat den Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung beschrieben. Hierbei berücksichtigt sie die Altersgruppe U-3 mit Kindern von vier Monaten bis drei Jahren.

Das Ausbauziel sieht zum Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 eine Versorgungsquote von 36 Prozent ohne privatgewerbliche und betriebliche Plätze vor. Davon entfallen 10,2 Prozent auf die Kindertagespflege. Zum Ende des Kindergartenjahres 2014/2015 soll die Quote bei 41,3 Prozent liegen. Bis zum Jahr 2018 will die Stadt Bonn eine Versorgungsquote von 50 Prozent erreichen.

Abweichend definiert die GPA NRW die Versorgungsquote U-3 mit dem prozentualen Verhältnis der vorhandenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. des Jahres. Berücksichtigt werden alle Kinder von 0 bis unter 3 Jahren.

Die Versorgungsquote berücksichtigt sowohl Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege die nach KiBiz gefördert werden. Für die Kindertagespflege werden aus Gründen der Vergleichbarkeit die zur Statistik von IT.NRW gemeldeten Plätze gezählt.

U-3 Betreuung (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	9.339	9.481	9.595	9.573	*
U-3 Betreuungsplätze - nur Kindertageseinrichtungen	1.470	1.604	1.686	1.977	2.498
U-3 Versorgungsquote in Prozent – nur Kindertageseinrichtungen	15,7	16,9	17,6	20,7	
U-3 Betreuungsplätze - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	2.089	2.278	2.440	2.728	*
U-3 Versorgungsquote in Prozent – Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	22,4	24,0	25,4	28,5	

*Daten für 2013 sind von IT.NRW noch nicht veröffentlicht

Versorgungsquoten U-3 Betreuung in Prozent 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Tageseinrichtungen							
17,6	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege							
25,4	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23

→ Feststellung

Die Stadt Bonn baut die U-3 Betreuungsplätze seit Jahren aus. Hierbei bezieht sie verstärkt die Kindertagespflege mit ein.

Nach Angaben des Jugendamtes steht nicht für alle vorgemerkten U-3 Kinder ein Betreuungsplatz zur Verfügung. Klagen zur Durchsetzung des Rechtsanspruches sind bisher jedoch nicht anhängig.

Wartelisten werden bei den Trägern der Kindertageseinrichtungen geführt. Sie sind dem Jugendamt häufig nicht bekannt. Nach Informationen des Jugendamtes stehen sie aber oftmals mit einem Wunschplatz bzw. einer Wunschkindertageseinrichtung in Verbindung. Daher sind die meisten Eltern bereit, Wartezeiten in Kauf zu nehmen.

Dem Jugendamt bekannte Notfälle werden durch das städtische Familienbüro betreut. Dieses arbeitet in engem Kontakt mit den Kindergartenträgern. In der Regel wird in allen Notfällen eine einvernehmliche Lösung gefunden. In Absprache mit dem Landesjugendamt erfolgen in verschiedenen Kitas zeitlich befristete Überbelegungen, bis die Plätze nach der Ausbauplanung realisiert sind.

Ü-3 Betreuung

Der demografische Wandel eröffnet für die meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen Möglichkeiten, überzählige Kapazitäten des Ü-3 Angebotes für den U-3 Ausbau zu nutzen.

Die Stadt Bonn muss aufgrund der steigenden Einwohnerzahlen das Betreuungsangebot für Ü-3 Kinder entgegen diesem Trend weiter ausbauen. Zur Bedarfsdeckung geht sie hierbei von einer Zielversorgungsquote in öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen von 97 Prozent aus. Im Gegensatz zur Betreuungssituation von Kindern unter 3 Jahren wird die Kindertagespflege für die Altersgruppe Ü-3 kaum nachgefragt.

Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
*Kita-Betreuungsplätze für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren	8.273	8.448	8.447	8.769	8.758
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	8.970	9.146	9.130	9.065	
Versorgungsquote von 3 bis unter 6 Jahren	92,2	92,4	92,5	96,7	

*Kita-Betreuungsplätze ohne Hortplätze für Schulkinder; die Einwohnerdaten 2013 sind von IT.NRW noch nicht veröffentlicht

Hinsichtlich Wartelisten und Notfällen wird auf die vorherigen Ausführungen verwiesen. Mit den freien Trägern ist auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 20.11.2011 über Zusatzvereinbarungen die Aufnahme zusätzlicher Kinder, die zu einer Überbelegung führen, geregelt.

Aufgrund der prognostizierten steigenden Einwohnerzahl in der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahren besteht in der Stadt Bonn keine Reserve, überzählige Ü-3 Betreuungsplätze für den Ausbau der U-3 Betreuung umzuwandeln.

→ **Feststellung**

Die Einwohnerzahl in der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahren stagniert im Betrachtungszeitraum. Nach den Prognosedaten von IT.NRW wird sie sich bis zum Jahr 2015 um ca. 400 erhöhen. Bei einer unveränderten Anzahl der Betreuungsplätze sinkt dann die Versorgungsquote auf 92,6 Prozent.

Versorgungsquote Ü-3 Betreuung (nur in Kindertageseinrichtungen) in Prozent 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
92,5	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

→ **Feststellung**

Durch die niedrige Ü-3 Versorgungsquote wird der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder positiv beeinflusst.

Die GPA NRW sieht die aktuell niedrige Ü-3 Versorgungsquote vor dem Hintergrund des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz kritisch, auch wenn nach Angaben der Stadt Bonn keine Klagen anhängig sind.

Es besteht keine Reserve, überzählige Ü-3 Betreuungsplätze für den Ausbau der U-3 Betreuung umzuwandeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte im Rahmen der Kindergartenbedarfsplanung die Nachfrageentwicklung nach Ü-3 Betreuungsplätzen aufmerksam im Blick behalten. Das Betreuungsangebot sollte zeitnah der sich verändernden Nachfrage angepasst werden, um den Rechtsanspruch sicherzustellen.

Elternbeitragsquote

Die Stadt Bonn hat eine gemeinsame Elternbeitragssatzung zur Erhebung von Elternbeiträgen für Kinder in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offenen Ganztagschule. Die letzte Aktualisierung erfolgte zum 01.08.2011.

Die Elternbeitragssatzung beinhaltet harmonisierte Regelungen, die zu einer Beitragsbefreiung/-ermäßigung führen. Dies sind u.a.:

- Geschwisterkindbefreiung für das zweite und jedes weitere Kind (veranlagt wird das Kind mit dem höchsten Beitrag),
- Pflegeeltern, die Kindergeld erhalten oder denen ein Kinderfreibetrag nach § 32 EkStG gewährt wird, werden in die zweite Einkommensgruppe eingestuft,

- Heimkinder sind vom Elternbeitrag befreit,
- Kindergeld sowie Elterngeld bleiben bis zu einem Betrag von 300 Euro anrechnungsfrei,
- auf Antrag werden Elternbeiträge teilweise erlassen, wenn die Belastung nach § 90 Abs. 3 SGB VIII iVm. § 85 SGB XII nicht zumutbar ist,
- auf Antrag reduziert sich für Inhaber eines Bonn-Ausweises der regulär zu zahlende Elternbeitrag um 50 Prozent,
- auf Antrag zahlen Bezieher von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII einen reduzierten monatlichen Elternbeitrag von 5 Euro.

Bei diesen Befreiungen/Ermäßigungen handelt es sich um gebräuchliche Regelungen, die in vielen Städten in vergleichbarer Form Anwendung finden.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat zwischenzeitlich das der Einschulung vorausgehende Kindergartenjahr beitragsfrei gestellt (§23 Abs. 3 KiBiz) und erstattet den Kommunen ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 die hieraus entstehenden fiktiven Beitragsausfälle.

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.

Elternbeitragsaufkommen (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012
*Elternbeiträge in Euro	9.511.518	10.257.692	13.965.065	15.167.320
Ordentliche Aufwendungen in Euro	67.140.966	69.226.984	75.804.854	80.718.232
Elternbeitragsquote in Prozent	14,2	14,8	18,4	18,8
Betreute Kinder in Kindertageseinrichtungen	9.463	9.757	9.901	9.995
Elternbeitrag je betreuten Kind in Euro	1.005	1.051	1.411	1.517

*einschließlich Landeszuweisung für die Beitragsfreistellung des dritten Kindergartenjahres

Über die Elternbeiträge soll nach der Systematik der Betriebskostenfinanzierung des KiBiz die verbleibende Finanzierungslücke zwischen dem Jugendamtszuschuss an den Kindergartenträger, dem Landeszuschuss an den öffentlichen Jugendhilfeträger und dem Eigenanteil des Trägers geschlossen werden. Hierfür ist fiktiv ein Elternbeitragsaufkommen von 19 Prozent auf der Grundlage der Betriebskostenfinanzierung nach dem KiBiz „eingerechnet“. Ausfälle bei den Elternbeiträgen gehen zu Lasten des öffentlichen Jugendhilfeträgers.

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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bonn hat den fiktiven Finanzierungsanteil aus Elternbeiträgen in 2012 erreicht.

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

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,4	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

Hinweis: Die Elternbeitragsquote der Stadt Bonn wurde nach dem Stichtag für den interkommunalen Vergleich mit berichtigten Daten von 17,0 Prozent auf 18,4 Prozent aktualisiert!

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Bonn die mit Abstand höchste Elternbeitragsquote. Ein aktueller Handlungsbedarf zur Einnahmeverbesserung wird daher nicht gesehen. Allerdings sollte die Stadt Bonn bei einer sich möglicherweise perspektivisch verschlechternden Fehlbetragsituation darüber nachdenken, die Jahreseinkommensgrenzen und Elternbeitragsätze anzupassen. Der höchste Elternbeitrag ist in der Stadt Bonn über einem Jahreseinkommen von 85.897 Euro zu zahlen. Er beträgt für Kinder unter drei Jahren im Rahmen der 45 Stundenbetreuung in einer Kindertageseinrichtung monatlich 422 Euro.

Die aus Sicht der GPA NRW moderate obere Einkommensstufe und der niedrige Elternbeitragsatz begünstigen wirtschaftlich besser gestellte Elternbeitragspflichtige. Diese partizipieren im Vergleich stärker. Insbesondere, wenn sie in den gut verdienenden Haushalten mit Jahreseinkommen oberhalb von 100.000 Euro liegen.

Die im KiBiz vorgesehene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern sowie die soziale Staffelung der Elternbeiträge bieten daher vor dem Hintergrund des § 23 KiBiz bei Bedarf perspektivisch Anpassungsmöglichkeiten. Vorstellbar wären z.B. weitere Einkommensstufen von 100.000 Euro, 125.000 Euro und 150.000 Euro mit entsprechend angehobenen Elternbeitragsätzen.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft einen niedrigeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen der Tageseinrichtungen freier Träger. Die Städte als Träger von kommunalen Kindertageseinrichtungen müssen folglich einen höheren Eigenanteil pro Platz aufbringen⁷.

Plätze in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kita-Plätze gesamt	9.802	10.093	10.167	10.746
Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	4.112	4.370	4.302	4.535

⁷ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	42,0	43,3	42,3	42,2

Die Zahl der Kita-Plätze hat im Betrachtungszeitraum um rund 8,8 Prozent zugenommen. Dies ist vor allem auf den Ausbau von Plätzen für die U-3 Betreuung zurückzuführen. Im Vergleich ist die Zahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft mit 9,3 Prozent etwas stärker angestiegen.

Anteil der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42,3	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ Feststellung

Durch den überdurchschnittlichen Anteil von Kita-Plätzen in kommunaler Trägerschaft wird der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder grundsätzlich ungünstig beeinflusst. Die Stadt Bonn kann dies durch die hohen Elternbeitragseinnahmen kompensieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Bonn sollte beim weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung darauf achten, das bestehende Verhältnis der Platzverteilung mit den freien Trägern möglichst nicht zu Lasten des städtischen Anteils zu verändern.

Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach Gruppenformen und Betreuungszeiten⁸. Besonders letztere nehmen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Einfluss durch Gruppenformen

Die höchsten Kindpauschalen werden in der Gruppenform II gewährt, in der ausschließlich U-3 Kinder betreut werden. Danach folgt die Gruppenform I als „altersgemischte“ Gruppe mit U-3 Kindern und Ü-3 Kindern. In der Gruppenform III werden nur Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt betreut.

Abgebildet werden nachfolgend die angemeldeten Kindpauschalen auf der Basis der Jugendhilfeplanung laut Meldung zum 15.03. jeden Jahres an das Landesjugendamt.

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

Kindpauschalen nach Gruppenformen

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Kindpauschalen gesamt	9.743	10.126	10.214	10.716	11.236
Kindpauschalen nach Gruppenform I	2.100	2.481	2.741	3.121	3.913
Anteil Gruppenform I in Prozent	21,6	24,5	26,8	29,1	34,8
Kindpauschalen nach Gruppenform II	744	870	913	1.042	1.330
Anteil Gruppenform II in Prozent	7,6	8,6	8,9	9,7	11,8
Kindpauschalen nach Gruppenform III	6.899	6.775	6.560	6.553	5.993
Anteil Gruppenform III in Prozent	70,8	66,9	64,2	61,2	53,3

Die meisten der rund 2.000 Kindpauschalen für U-3 Kinder im Kindergartenjahr 2012/2013 entfallen auf die Gruppenform II. In ihr werden nur Kinder unter drei Jahren ab dem vollendeten ersten Lebensjahr betreut. In der Gruppenform I entfällt rund ein Viertel der Kindpauschalen auf U-3 Kinder. In ihr werden keine unter zwei jährigen Kinder betreut. Dafür ermöglicht sie grundsätzlich ein durchgängiges System von U-3 nach Ü-3 ohne einen Gruppenwechsel für die Kinder.

→ **Feststellung**

Die Entwicklung der Kindpauschalen in den Gruppenformen I und II bildet den voranschreitenden Ausbau der U-3 Betreuung in der Stadt Bonn ab.

Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent 2011/2012

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I							
26,8	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II							
8,9	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III							
64,2	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

→ **Feststellung**

Der interkommunale Vergleich zeigt anhand der Positionierungen zu den Gruppenformen, dass der Schwerpunkt im Rahmen der U-3 Betreuung in der Gruppenform II mit den höchsten Kindpauschalen liegt.

Einfluss durch Betreuungszeiten

Die Kindpauschalen liegen je nach Wochenbetreuungsstunden und Gruppenform zwischen rund 3.300 Euro und 15.900 Euro. Im Rahmen der U-3 Betreuung liegen sie zwischen rund 9.200 Euro und 15.900 Euro, in der Ü-3 Betreuung zwischen rund 3.300 Euro und 7.100 Euro. Die große Spannweite macht die Steuerungsrelevanz bei der Planung des Angebotes und die Auswirkungen des Betreuungsangebotes auf das Finanzergebnis deutlich.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Kindpauschalen gesamt	9.743	10.126	10.214	10.716	11.236
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	121	102	87	94	100
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	1,2	1,0	0,9	0,9	0,9
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	4.228	4.402	4.337	4.281	4.253
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	43,4	43,5	42,5	39,9	37,9
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	5.394	5.622	5.790	6.341	6.883
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	55,4	55,5	56,7	59,2	61,3

→ Feststellung

Die 25 Stunden Wochenbetreuung spielt in der Stadt Bonn nach vorstehender Auswertung praktisch keine Rolle. Der Betreuungsbedarf nach Wochenstunden ist in der Kindergartenbedarfsplanung nicht abgebildet. Die Bedarfsermittlung ist insoweit nicht transparent.

→ Empfehlung

Aus Transparenzgründen sollte in der Kindergartenbedarfsplanung der Betreuungsbedarf nach den Wochenbetreuungszeiten ergänzend neben der Alters- und Gruppendifferenzierung abgebildet werden.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2011/2012

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
0,9	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden Wochenbetreuung							
42,5	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden Wochenbetreuung							
56,7	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

→ **Feststellung**

In der differenzierten Betrachtung fällt auf, dass bei der 45 Stunden Wochenbetreuung die freien Träger mit 62,2 Prozent einen höheren Anteil im Vergleich zum kommunalen Anteil von 49,1 Prozent aufweisen.

Beim Anteil der 35 Stunden Wochenbetreuung ist dagegen der kommunale Anteil höher.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte die ansteigende Entwicklung der 45 Stunden Wochenbetreuung im Blick behalten. Die Bedarfsnachfrage und das Angebot sollten regelmäßig mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen kommuniziert werden, um Fehlentwicklungen zu vermeiden.

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.

Auch die Stadt Bonn leistet über die gesetzlichen Betriebskostenzuschüsse hinaus freiwillige Zuschüsse an freie Träger von Kindertageseinrichtungen in Form von Sonderzuschüssen. Aktuelle Grundlagen sind der Ratsbeschluss vom 31.05.2012 sowie die hierzu abgeschlossenen Vereinbarungen über Tageseinrichtungen für Kinder in katholischer und evangelischer Trägerschaft vom 03.07.2012. Gefördert werden die in den Vereinbarungen aufgeführten Tageseinrichtungen bzw. Gruppen. Im Gegenzug verpflichten sich die Träger im Rahmen des Belegungsmanagements, ausschließlich Bonner Kinder aufzunehmen. Weiterhin sind freie Plätze, die der Träger nicht „nahtlos“ selbst neu belegen kann, umgehend dem Jugendamt mitzuteilen. Ziel der Sonderzuschüsse ist es, den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu gewährleisten und hierbei die freien Träger einzubinden.

Die Vereinbarungen sind bis zum 31.07.2017 befristet.

Mit der Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft wird der durchschnittliche Ressourceneinsatz für die zusätzlich aus kommunalen Mitteln gewährten freiwilligen Zuschüsse abgebildet.

Freiwillige Zuschüsse

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Freiwillige Zuschüsse gesamt in Euro	1.152.460	967.056	866.000	885.293
Kita-Plätze in freier Trägerschaft	5.690	5.723	5.865	6.211
Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	203	169	148	143

Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
148	0	670	194	72	197	282	20

→ **Feststellung**

Die Stadt Bonn leistet aus kommunalen Haushaltsmitteln ergänzend zu den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz freiwillige Zuschüsse. Diese haben im Betrachtungszeitraum absolut und je Kita-Platz eine rückläufige Tendenz.

Durch die im Vergleich niedrigen freiwilligen Zuschüsse wird der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder unterdurchschnittlich belastet.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren durch das Kinderförderungsgesetz wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot neben der institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Als flexibles Angebot kann die Kindertagespflege einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des U-3 Rechtsanspruches leisten.

In der Stadt Bonn nimmt das Netzwerk Kinderbetreuung in Familien die Aufgaben der Kindertagesbetreuung wahr. Das Netzwerk ist eine Arbeitsgemeinschaft von vier gemeinnützigen Einrichtungen. Es kümmert sich um Beratung, Gewinnung, Qualifizierung, Vermittlung und Betreuung/Begleitung. Ziel ist es, jährlich 20 neue Tagespflegepersonen für die Aufgabe zu gewinnen. In der Stadt Bonn gibt es 18 Großtagespflegestellen.

Die Pflegeerlaubniserteilung wird vom Jugendamt der Stadt Bonn erteilt.

Die Träger erhalten Zuschüsse. Diese betragen im Jahr 2011 rund 2,3 Millionen Euro, in 2012 rund 3,0 Millionen Euro.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Anteils der Kindertagespflege im Rahmen der Kindertagesbetreuung in der Stadt Bonn.

Platzangebot Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Plätze in Kindertagespflege lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	769	826	902	888
Betreuungsplätze Kita lt. Bedarfsplanung und Kindertagespflegeplätze lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	10.571	10.919	11.069	11.634
Anteil der Kindertagespflegeplätze in Prozent	7,3	7,6	8,1	7,6

Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen in Prozent 2011/2012

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,1	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

Die Stadt Bonn hat einen überdurchschnittlichen Anteil an Kindertagespflegeplätzen erreicht. Eine Zielquote ist nicht formuliert. Nach Aussagen des Jugendamtes werden von den Eltern Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen bevorzugt. In Notfällen wird in der Regel auch ein Platz in Kindertagespflege akzeptiert.

Die Erhebung der Elternbeiträge erfolgt auf der Grundlage einer gemeinsamen Elternbeitragsatzung (vgl. hierzu Berichtsabschnitt Elternbeiträge). Aufgrund der differenzierteren Betreuungszeiten mit sieben Stufen werden in der Kindertagespflege abweichende Elternbeitragssätze im Vergleich zu den Kindertageseinrichtungen angewendet.

Elternbeitragsaufkommen Kindertagespflege

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Erträge aus Elternbeiträgen in Euro	815.890	943.433	1.058.422	1.178.693
Ordentliche Aufwendungen zum Produkt Kindertagespflege in Euro	2.472.061	3.056.195	3.343.297	3.344.910
Elternbeitragsquote in Prozent	33,0	30,9	31,7	35,2
Anzahl der Plätze in Kindertagespflege lt. Meldung zur Statistik IT.NRW	769	826	902	888
Elternbeitrag je Kind in Euro	1.061	1.142	1.173	1.327

→ Feststellung

Die Elternbeitragsquote liegt für die Kindertagespflege deutlich über der Elternbeitragsquote in Kindertageseinrichtungen. Dies führt u.a. dazu, dass für die Stadt Bonn ein Betreuungsplatz in der Kindertagespflege wirtschaftlich günstiger als in institutioneller Kindertagesbetreuung ist.

Elternbeitragsquote Kindertagespflege in Prozent 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31,7	6,7	31,7	15,9	11,3	14,3	17,6	18

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie mit den Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff., 35a und 41 SGB VIII sind nicht Gegenstand dieser Prüfung durch die GPA NRW. Zu den erhobenen Daten und den hieraus ermittelten Kennzahlen wird keine Analyse vorgenommen. Die Kennzahlen werden jedoch nachfolgend im Wirkungszusammenhang dargestellt. Zusammen mit dem im Anhang befindlichen Kennzahlenset zu den Hilfen zur Erziehung sollen sie der Stadt Bonn eine Orientierungsmöglichkeit im interkommunalen Vergleich geben.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Im Rahmen der vorausgegangenen überörtlichen Prüfung wurde der Stadt Bonn empfohlen, für die Aufgabenwahrnehmung der erzieherischen Hilfen eine ausreichende Personalausstattung sicherzustellen. Weitere Empfehlungen zielten u.a. auf eine Weiterentwicklung der Zugänge zu präventiven Leistungen im Jugendamt und bei den freien Trägern sowie der Vollzeitpflegeangebote im Rahmen der stationären Hilfen.

Die Personalausstattung wurde seit der letzten Prüfung in vielen Bereichen, wie den Bezirksstellen, dem Fachdienst Kinderschutz, dem Pflegekinderdienst und den Amtsvormundschaften erhöht, um die gesetzlichen Aufgaben angemessen wahrzunehmen.

Für Präventionsprojekte stellt die Stadt Bonn seit 2011 jährlich 200.000 Euro zur Verfügung. Hiermit wird z.B. eine Kinderbetreuung während des Schulbesuches junger Mütter ermöglicht und Erziehungsunterricht an Schulen finanziert (Projekt KuS). Dieses Programm hat sich nach Angaben des Jugendamtes bewährt.

Bei der Vollzeitpflege konnte die absolute Anzahl der Fälle und damit der Anteil an den stationären Hilfen seit 2008 verbessert werden. Die Verfahrensstandards sehen für alle stationären Hilfen für Kinder unter zehn Jahren zwingend eine Prüfung vor, ob die Unterbringung in einer Pflegefamilie möglich ist.

Der nachfolgend abgebildete Fehlbetrag für die Produktgruppe Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie beinhaltet neben den Leistungen für die Hilfen zur Erziehung auch die Leistungen für die Erziehungsberatungsstellen.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	42.430.772	48.269.650	47.623.952	47.551.511
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren	63.563	64.278	64.547	64.786
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre in Euro	668	751	738	734

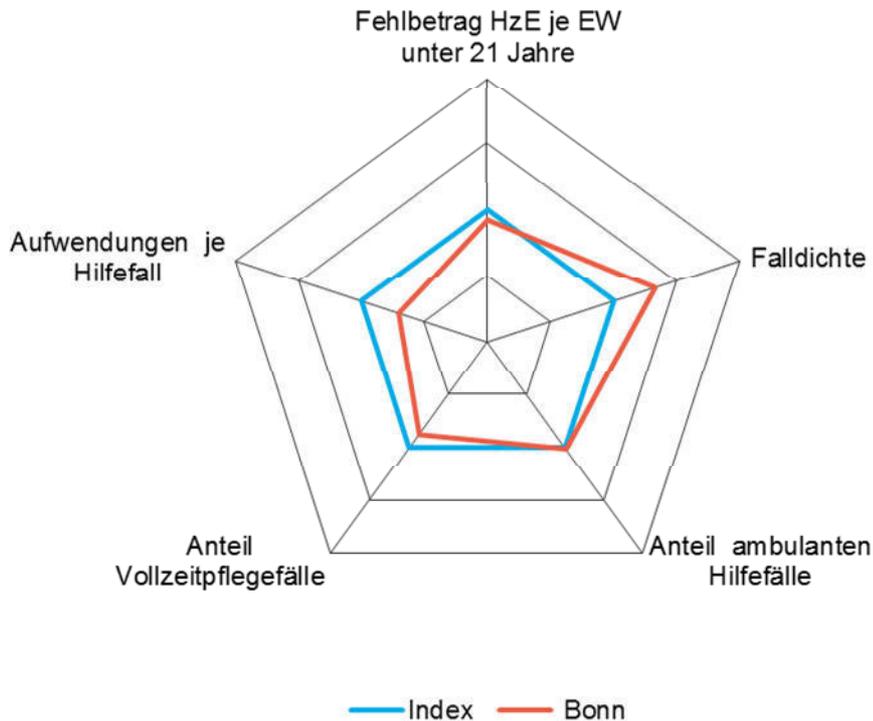
Fehlbetrag Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
738	482	1.141	798	706	775	896	22

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Bonn 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 kreisfreien Städte.

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie



Offene Ganztagsschule

Die Offene Ganztagsschule (OGS) umfasst das außerunterrichtliche Angebot in der Primarstufe (Grundschule und Förderschule). Die Teilnahme ist freiwillig. Bei einer Anmeldung besteht 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.

Die Stadt Bonn hat im Schuljahr 2003/2004 mit dem Aufbau der OGS begonnen. Seit dem Schuljahr 2007/2008 bestehen an allen 51 städtischen Grund- und fünf Förderschulen in der

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, berichtet 2/11 S. 85)

Primarstufe Angebote im Offenen Ganzttag. Die Gruppenstärke orientiert sich an den Förderrichtlinien des Landes mit 25 bzw. bei sonderpädagogischem Förderbedarf 12 Schülern je Gruppe.

Die Hortplätze für Schulkinder wurden schrittweise in den offenen Ganzttag überführt. Ab dem Schuljahr 2012/2013 sind sie vollständig ausgelaufen. Aktuell besteht neben der OGS nur noch die Übermittagsbetreuung als außerschulisches Angebot.

Die Betreuungsleistungen im Rahmen der OGS werden von 27 freien Trägern/Vereinen erbracht. Die Stadt Bonn ist für zwei Schulen OGS-Träger.

Mit den Betreuungsträgern sind Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen, die die Zusammenarbeit zwischen Schulträger, Schule und Betreuungsträger auf der Grundlage des Rahmenkonzeptes von 2003 und des Gesamtkonzeptes von 2007 regeln. Die Gestellung des notwendigen Personals obliegt den Betreuungsträgern. Es ist mindestens eine qualifizierte pädagogische Fachkraft je Gruppe einzusetzen.

Die Betreuungsträger erhalten von der Stadt Bonn je OGS-Schüler einen Zuschuss von jährlich 2.115 Euro. Dieser setzt sich aus 935 Euro Landeszuweisung, 720 Euro durchschnittlichen Elternbeitrag und einem kommunalen Anteil von 460 Euro zusammen. Berücksichtigt ist eine Kapitalisierung von 0,1 Lehrerstellenanteil.

Die Offene Ganzttagsschule hat ein mit dem Schulunterricht abgestimmtes gemeinsames pädagogisches Konzept. Dieses orientiert sich am Programm der jeweiligen Schule. Daneben besteht ein breites und vielfältiges Kursangebot innerhalb dessen die Schüler frei wählen können, z.B. in den Bereichen Handwerk, Kunst, Sport.

Organisation und Steuerung

Das Schulamt plant, organisiert und steuert die Angebote in der Offenen Ganzttagsschule. Zuständig ist das Sachgebiet 40-31 Stadtbüro Offene Ganzttagsschule (OGS-Büro).

Eine gemeinsame Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung besteht aktuell nicht, wird aber perspektivisch angestrebt. Beide Bereiche tauschen sich über die Planungen und Entwicklungen aus und stimmen sich ab. Der letzte Schulentwicklungsplan bezieht sich auf das Schuljahr 2009/2010. Die Prognosedaten für den Primarbereich liegen bis 2017 vor.

Ein internes Finanz- und Leistungscontrolling mit Kennzahlen zur Aufgabensteuerung besteht für die Offenen Ganzttagsschulen nicht. Im Haushalt der Stadt Bonn werden zur Offenen Ganzttagsschule bisher keine Kennzahlen abgebildet. Das Schulamt gehört nicht zu den fünf Piloten der 1. Phase der Umsetzung des wirkungsorientierten Haushaltes.

Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler

Diese Kennzahl bildet den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen) auf der Grundlage des ordentlichen Ergebnisses ab. Für die Stadt Bonn ist eine Besonderheit zu berücksichtigen. Das Schulamt erhält für die in der Elternbeitragssatzung angeglichene Regelung zur Geschwisterkindbefreiung einen finanziellen Ausgleich vom Jugendamt. Dieser wurde vereinbart, da die OGS-Kinder aufgrund des niedrigeren Beitrages wesentlich häufiger beitragsfrei gestellt werden.

Fehlbetrag OGS

	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Erträge in Euro	8.191.273	9.005.107	9.526.199	10.953.955
Erstattungen des Jugendamtes aufgrund der Geschwisterkindbefreiung	0	240.556	558.054	558.054
Ordentliche Aufwendungen in Euro	11.809.351	12.829.541	14.151.452	16.290.952
Fehlbetrag OGS in Euro	3.618.078	3.583.879	4.067.199	4.778.943
*Anzahl der Schüler im offenen Ganzttag	5.534	5.886	6.180	6.643
Fehlbetrag je OGS-Schüler in Euro	654	609	658	719
Anzahl der OGS-Gruppen	227	237	247	260
Fehlbetrag je OGS-Gruppe in Euro	15.939	15.122	16.466	18.381

*OGS-Schüler zum Stichtag 01.10. j. J.

→ Feststellung

Im Betrachtungszeitraum steigt der Fehlbetrag bei zunehmender Anzahl der betreuten OGS-Schüler an. Die Anzahl der betreuten Schüler steigt prozentual im Vergleich zum Fehlbetrag je betreuten Schüler doppelt so stark.

Fehlbetrag OGS je teilnehmenden Schüler in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
658	161	2.111	745	394	633	834	18

Fehlbetrag OGS je gebildeter Gruppe in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16.466	3.599	50.791	19.694	10.430	16.207	24.235	16

Elternbeitragsquote

Für die Erhebung von Elternbeiträgen für die Offene Ganztagschule gemäß § 9 Abs. 3 SchulG NRW nach den Bestimmungen des KiBiz zu erheben. Nach § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS Elternbeiträge erheben. Diese sollen eine soziale Staffelung beinhalten. Im Unterschied zu den Kindertageseinrichtungen ist der Elternbeitrag für die OGS nach Nr. 8.2 des Runderlasses zur Offenen Ganztagschule auf maximal 150 Euro monatlich begrenzt.

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Bonn staffelt die Elternbeiträge nach der Höhe des Jahreseinkommens, wobei ab einem Jahreseinkommen von 49.085 Euro der Höchstbeitrag zu entrichten ist.

Das Jugendamt erhebt die Elternbeiträge. Es besteht eine gemeinsame Elternbeitragssatzung, die in wesentlichen Teilen, wie z.B. den Einkommensstufen und der Geschwisterkindbefreiung,

harmonisiert ist. Seit 2010 wird ein interner Erstattungsausgleich vorgenommen (sh. vorherige Ausführungen im Berichtsabschnitt Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler).

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

Elternbeitragsaufkommen

	2009	2010	2011	2012
Erträge aus Elternbeiträgen in Euro	3.355.843	3.780.077	3.281.571	4.332.917
Erstattungen des Jugendamtes aufgrund der Geschwisterkindbefreiung	0	240.556	558.054	558.054
Ordentliche Aufwendungen in Euro	11.809.351	12.829.541	14.151.452	16.290.952
Elternbeitragsquote in Prozent	28,4	31,3	27,1	30,0
Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler in Euro	606	683	621	736

→ Feststellung

Die Elternbeitragsquote verläuft im Betrachtungszeitraum relativ konstant. Im Jahr 2012 erreicht der durchschnittliche Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler den im Finanzierungsmodell der Stadt Bonn für die Zuschüsse an die Betreuungsträger berücksichtigten Elternbeitrag.

Elternbeitragsquote in Prozent 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,1	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
621	205	566	381	325	361	413	19

Hinweis: Der Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler der Stadt Bonn wurde nach dem Stichtag für den interkommunalen Vergleich mit den Erstattungsleistungen des Jugendamtes für die Geschwisterkindbefreiung von 531 Euro auf 621 Euro aktualisiert!

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Diese Verpflichtung kann nach § 5 Abs. 1 KiBiz auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden. Hieraus leitet sich kein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz ab.

Die Stadt Bonn hat für die OGS keine stadtweit angestrebte Versorgungsquote formuliert. Sie betrachtet den Bedarf jeweils schulbezogen und orientiert sich hierbei an der Nachfrage der Eltern. Nach Angaben des Sachgebietes Stadtbüro Offene Ganztagschule (OGS-Büro) wird der Bedarf an den OGS-Plätzen zu rund 97 Prozent gedeckt. er erreicht damit eine hohe Auslastung.

Teilnehmende Schüler in der Offenen Ganztagschule

Schuljahr	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	11.097	11.135	11.111	11.230	11.329
in Förderschulen	476	482	461	459	405
im Primarschulbereich gesamt	11.573	11.617	11.572	11.689	11.734
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	4.874	5.385	5.740	6.033	6.519
in Förderschulen	144	149	146	147	124
im Primarschulbereich gesamt	5.018	5.534	5.886	6.180	6.643
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	43,9	48,4	51,7	53,7	57,5
in der Förderschule	30,3	30,9	31,7	32,0	30,6
im Primarschulbereich gesamt	43,4	47,6	50,9	52,9	56,6

Teilnehmerquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
53,7	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
32,0	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
52,9	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

→ Feststellung

Die Stadt Bonn hat bei steigenden Schülerzahlen im Primarbereich die Anzahl der in der OGS betreuten Schüler im Verhältnis deutlich stärker erhöhen können. Im interkommunalen Vergleichsjahr positioniert sie sich mit ihrer Teilnehmerquote unter den ersten fünf kreisfreien Städten.

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 Fall-

bearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Für 2011 wurden 423 Meldungen mit Hinweisen zu möglichen Kindeswohlgefährdungen dokumentiert. Die Anzahl der davon in Hilfeplanverfahren übergegangenen Fälle wurde von der Stadt Bonn mit 33 benannt. Ab 2012 sind diese für die verbindliche Meldung zur Statistik von IT.NRW zu erfassen.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die Verfahrensstandards zum Kinderschutz der Stadt Bonn wurden auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Unterlagen und geführten Gespräche bewertet. Hierzu erfolgte ein Abgleich mit den von der GPA NRW formulierten nachfolgenden Verfahrensstandards. Diese lehnen sich an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards an.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderungen	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-/Risikoeinschätzung, 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.	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).	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

Folgende Ergebnisse haben zu den Bewertungen geführt:

- Die Stadt Bonn hat ihre Verfahrensstandards zum Kinderschutz in der „Dienstordnung zum Umgang bei Fällen mit Verdacht auf Kindeswohlgefährdung“ für die Mitarbeiter des Jugendamtes (Amt für Kinder, Jugend und Familie) als verbindliche Handlungsanweisung beschrieben. Diese wird zurzeit aktualisiert.
Es bestehen weitere Dienstweisungen mit Schnittstellen zum Kinderschutz, z.B. zum Hilfeplanverfahren und zum Krisenmanagement.

Aktuell wird das interne Controlling mit regelmäßiger Überprüfung der Standards, Zeiten und Einhaltung der Verfahren ausgeweitet.

- In der Dienstanordnung sind unter Ziff. 2 „Vorgehensweise“ die Prozessschritte beschrieben (Fallaufnahme mit Meldebogen etc.). Sie regelt ferner, wer für die jeweiligen Verfahrensschritte verantwortlich ist.
- die Kinderschutzfälle werden mit Hilfe eines elektronischen Verfahrens (ProSoz) bearbeitet. Die Nutzung ist für die Fachkräfte verbindlich.
Aus dem elektronischen Verfahren werden die für die einzelnen Bearbeitungsschritte notwendigen Dokumentationsstandards generiert (Aufnahmebogen, Risikoeinschätzung/Erstbewertung, Zwischendokumentation und Abschlussbogen). Die Risikoeinschätzung erfolgt immer durch zwei Fachkräfte.
Für Kinder unter drei Jahren sind aufgrund der besonderen Schutzbedürftigkeit „engere“ Verfahrensstandards entwickelt.
- Bei gewichtigen Anhaltspunkten im Rahmen der Risikoeinschätzung ist ein Hausbesuch verpflichtend. Hierbei sind das betroffene Kind sowie evtl. Geschwisterkinder in Augenschein zu nehmen.
- Die Anzahl der Fachkräfte beim Hausbesuch ist abhängig vom festgestellten Gefährdungsrisiko. Akute Gefährdungsrisiken werden immer von zwei Fachkräften begutachtet. Auch in allen Fällen, in denen Kinder unter drei Jahren betroffen sind, nehmen zwei Fachkräfte am Hausbesuch teil.
- Die Stadt Bonn hat die Aufgabe Kinderschutz in einem Spezialdienst organisiert. Der Fachdienst Kinderschutz (FDK) verfügt über sieben Vollzeit-Stellen. Er ist grundsätzlich für alle neuen Fälle zuständig. Für Fälle, die bereits in der Betreuung des Fachdienstes für Familien- und Erziehungshilfen (FFE) stehen, bleibt dieser zuständig.
Alle Mitarbeiter im FDK sowie die Leiter der Bezirksstellen (sieben einschließlich Nebenstellen) und die Fachberaterinnen der Abteilung Tageseinrichtungen für Kinder sind zertifizierte Kinderschutzfachkräfte.
- Ein standardisierter Kinderschutzbogen zur Dokumentation des Hausbesuches besteht nicht.
Die Dienstanordnung sowie ergänzende Anlagen geben den Fachkräften die zu berücksichtigenden Standards, Verfahrensschritte und Maßnahmen vor. In ihnen werden mögliche Indikatoren (Anhaltspunkte beim Kind/Jugendlichen), Risikofaktoren (Anhaltspunkte/Rahmenbedingungen in der Familie/dem Lebensumfeld) und Schutzfaktoren (begünstigende Rahmenbedingungen) beispielhaft aufgelistet. Besonderheiten bei Verdachtsmomenten auf sexuellen Missbrauch und für Kinder unter drei Jahren werden ergänzend benannt.
- die Kinderschutzfälle werden über das ProSoz-Verfahren zentral erfasst. Über den Aufnahmebogen und den Abschlussbogen können vielfältige Daten für die Steuerung und Verfahrensweiterentwicklung generiert werden. Ferner wird hieraus die Statistik zu den Meldungen über Kindeswohlgefährdungen für IT.NRW bedient.
Laut Auskunft der Stadt Bonn ist keine signifikante Zunahme der Fälle in den letzten Jahren festzustellen.

- Die Ergebnisse der Auswertungen werden zur Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt. Diese wurden z.B. überarbeitet und durch differenziertere Verfahrensstandards für unter dreijährige Kinder ergänzt.
- Mit allen HzE-Trägern wurden schriftliche Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII abgeschlossen. Für die Kindertageseinrichtungen und Schulen sind Verfahren abgesprochen, allerdings bisher nicht verschriftlicht. Die Kooperationsvereinbarungen mit den städtischen Kindertageseinrichtungen und städtischen Schulen befinden sich in der Vorbereitung. Mit den übrigen Trägern von Kitas und Schulen werden perspektivisch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen angestrebt.
Die Kindertageseinrichtungen und Schulen arbeiten auf freiwilliger Basis mit einem standardisierten Melde- und Einschätzungsbogen.
- Mit der Polizei besteht ein abgesprochenes Verfahren, dass bei jedem Einsatz in Familien eine schriftliche Meldung in standardisierter Form an das Jugendamt erfolgt.
Mit den Kinderkliniken ist ein gemeinsames Verfahren abgestimmt, wer wann zu informieren ist.
Mit den Psychiatrien wurde ein Netzwerk eingerichtet und eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen. Hierin haben sich 30 Teilnehmer auf gemeinsame Handlungsleitlinien für Jugendhilfe und Psychiatrie verständigt haben. Im Handlungsfeld der Suchterkrankungen wird in Kürze eine Kooperationsvereinbarung zwischen Jugendhilfe und Suchthilfe abgeschlossen.
Die Rufbereitschaft während der Dienstzeit/regulären Öffnungszeiten ist so organisiert, dass in allen Bezirksstellen ein Anwesenheitsdienst eingerichtet ist. Dies bedeutet, dass ohne Unterbrechung immer ein Mitarbeiter von 8.00 Uhr bis 16.00 Uhr von montags bis donnerstags und von 8.00 bis 13.00 Uhr freitags anwesend und erreichbar ist.
Außerhalb der Dienstzeiten, an den Wochenenden sowie an den Feiertagen wird die Rufbereitschaft über einen freien Träger im Rahmen eines Vertrages sichergestellt. Dieser ist dann auch für evtl. Inobhutnahmen zuständig.

→ **Feststellung**

Die rechtlichen und fachpolitischen Anforderungen an die Verfahrensregelungen zum Kinderschutz werden erfüllt.

Die Stadt Bonn hat das Verfahren zum Kinderschutz für die Fachkräfte des Jugendamtes bereits seit vielen Jahren beschrieben und verbindlich vorgegeben. Die Festlegung konkreter und eindeutiger Handlungsanweisungen für die Fachkräfte sowie der unterstützende Einsatz einer Anwendersoftware werden durch die GPA NRW positiv gewertet.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die Stadt Bonn hat in den Jahren 2010/2011 ein externes Gutachten zum Kinderschutz erstellen lassen. Dieses schloss eine Analyse der Dienstanweisung zu den Verfahrensstandards ein. Im Ergebnis wurden geringe Verbesserungsvorschläge zum Informationsmanagement gemacht. Die Fallbearbeitung erhielt ein durchweg positives Ergebnis.

→ **Feststellung**

Auf eine stichprobenartige Einsichtnahme in die Fallakten zum Kinderschutz wird aufgrund der sehr gut ausgeprägten Verfahrensstandards der Stadt Bonn sowie der Ergebnisse aus der externen Untersuchung verzichtet.

→ 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 Bonn 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	6
Hilfe zur Pflege	9
Wohn- und Teilhabegesetz	12
Wohngeld	13
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	15
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	16
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	17
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	17
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	18
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	19
Organisation und Steuerung des BuT	19
Kennzahlen zum BuT	19
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	20
Frühförderung	22
Integrationshilfen	24
Behindertenfahrdienst	25
Hilfe zur Pflege	26
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	27
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	27
Anlagen	28

→ 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 können die Vergleichskommunen ihr Personal, die Leistungsbezieher bzw. Fallzahlen unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen. 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 (AsylbLG)	Leistungsgewährung
3. und 4. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung 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 (WTG)	Heimaufsicht
Wohngeld	Leistungsgewährung

¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch -Sozialhilfe in der zur Zeit geltenden Fassung

Aufgabenfeld	Aufgaben
Ausbildungsförderung (BAföG)	Leistungsgewährung

Die Daten für die Betreuungsstelle und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf) sind zwar erhoben worden, eine Darstellung erfolgt im Bericht jedoch nicht. 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. Demnach kommt der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zu.

Der Analyse Einstieg 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 Bonn 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.

Das Amt 50 für Soziales und Wohnen ist bei der Stadt Bonn dem Dezernat V zugeordnet. Organisatorisch ist hier auch das Amt 51 für Kinder, Jugend und Familie sowie das Schulamt (40) angesiedelt.

Das Amt für Soziales und Wohnen gliedert sich in folgende Abteilungen:

- 50-1 -Stadt Bonn Personal und Organisation, Innenprüfung, Prozesssteuerung, Controlling, Koordination Jobcenter, Finanzen, Sozialplanung, Ausschussangelegenheiten, Sozialer Dienst, Rechtsstelle
- 50-2 - Wirtschaftliche Hilfen
- 50-3 - Besondere Betreuungsaufgaben
- 50-4 - Wohnen

Die Stellenbetrachtung der einzelnen Aufgabenfelder durch die GPA NRW bezieht sich hauptsächlich auf das Amt für Soziales und Wohnen. Die Aufgabe der Ausbildungsförderung für Schüler (BAföG) wird im Amt für Kinder, Jugend und Familie bearbeitet.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangswohnheime 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.

Die Stadt Bonn hat 2011 rund 3,5 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhten sich 2012 auf 4,4 Millionen Euro.

Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.486	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.219	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

Die Entwicklung im Leistungsbereich Asyl macht die folgende Tabelle deutlich:

Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) im AsylbLG

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	752	647	579	637	712
Fälle	478	441	392	418	420
Leistungsdichte	2,37	2,02	1,78	1,94	2,16

Im Jahr 2011 liegt die Leistungsdichte der Stadt Bonn unter dem interkommunalen Durchschnitt von 2,19.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigt die Stadt Bonn mit 3,95 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,77 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind interkommunal durchschnittlich.

Vollzeit-Stellen für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,44	0,74	2,48	1,48	1,09	1,41	1,89	20

In 2011 sind 438 Fälle bearbeitet worden. In 2012 steigt die Anzahl der Fälle auf 455 in 2013 auf 563 an.

Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
111	42	190	102	83	101	118	19

→ **Feststellung**

Der GPA NRW Benchmark liegt bei 120 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Durch die angestiegene Fallzahl bis 2013 ergibt sich kein rechnerisches Stellenpotenzial.

In der Stadt Bonn ist der Anteil der Leistungsbezieher des Asylbewerberleistungsgesetzes im Verhältnis zu den Fällen ausgeglichen. Im Jahr 2011 verteilen sich durchschnittlich 637 Leistungsbezieher auf 438 Fälle in der Bearbeitung. Dies ist ein begünstigender Faktor, da die Stadt Bonn mit 1,45 Leistungsbeziehern je Bedarfsgemeinschaft einen geringeren Anteil ausweist als die meisten Vergleichsstädte. Der Durchschnitt liegt hier bei 1,76 Leistungsbeziehern.

Schwierig für die Leistungsbearbeitung war die hohe Fluktuationsrate bei den Mitarbeitern Ende 2012. Dies führt zu regelmäßigen Einarbeitungszeiten und damit erhöhtem Zeitaufwand in der Bearbeitung. Die vorhandenen Erfahrungen und das Wissen von langjährigen Mitarbeitern gehen verloren.

Nach eigenen Angaben erfolgt die Unterbringung von Asylbewerbern zu einem hohen Anteil in Privatwohnungen. Dies führt zu vermehrten Vorsprachen beim zuständigen Sachbearbeiter. Es fehlt die unterstützende Begleitung durch Sozialarbeiter und ist daher ein zusätzlicher Zeitaufwand. In der Sachbearbeitung AsylbLG werden die Hilfe zur Pflege und die Eingliederungshilfe mit bearbeitet. In den letzten Jahren sind die Familien und die Problemlagen (mehr Barauszahlungen, steigende Anzahl von schweren Krankheitsbildern) größer geworden.

Die Anzahl der Zu- und Abgänge in der Fallbearbeitung liegen interkommunal in 2011 über dem Durchschnitt. Dies wirkt sich belastend auf die Sachbearbeitung aus.

Das Stellenniveau kann Einfluss auf die Aufgabenerledigung haben. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung erfolgt bei der Stadt Bonn ausschließlich im gehobenen Dienst. Zu 82 Prozent wird diese Aufgabe in den Vergleichsstädten im gehobenen Dienst wahrgenommen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der weiter steigenden Fallzahlen in 2014 ist die Personalausstattung für die Aufgabe des AsylbLG zu überprüfen. Als Orientierung kann der Benchmark der GPA NRW dienen. Aufgrund der Fluktuation der Mitarbeiter ist es wichtig, die Erfahrungen und das Wissen (Wissensmanagement) zu sichern und an nachfolgende Kräfte weiterzugeben.

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. 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 und für das Jahr 2013 75 Prozent. In 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. 2012 ist die Stadt Bonn mit rd. 8,8 Millionen Euro und 2013 mit rd. 20,3 Millionen Euro entlastet worden.³ Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Dieses bedeutet, dass die Stadt Bonn weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

Die Transferaufwendungen für das 3. und 4. Kapitel SGB XII steigen von 31,8 Millionen Euro in 2011 auf 32,7 Millionen Euro in 2012 an.

Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro 2011

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	6.973	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	6.597	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher für das 3. und 4. Kapitel sind in den kreisfreien Städten in 2012 gesunken.

Die Anzahl der Leistungsbezieher entwickeln sich wie folgt:

Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2008	2009	2010	2011	2012
3. Kapitel SGB XII	3,17	3,33	3,28	3,42	3,30
4. Kapitel SGB XII	9,66	9,86	10,14	10,50	11,71

Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) 2011

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3. Kapitel SGB XII	3,42	0,71	4,18	2,24	1,39	2,37	2,85	21
4. Kapitel SGB XII	10,50	9,61	15,71	12,43	10,47	12,77	13,52	20

Die Bearbeitung des 3. und 4. Kapitels SGB XII erfolgt in 2011 mit insgesamt 26,74 Vollzeit-Stellen. Davon entfallen 4,43 Stellen auf Leitung und 22,31 Stellen auf die Sachbearbeitung. Die Anteile für Leitung je Sachbearbeiter liegen über dem interkommunalen Durchschnitt. Ursächlich sind hierfür die getrennte Bearbeitung im Sachgebiet Betreutes Wohnen und in den einzelnen Sachgruppen für das 3. und 4. Kapitel SGB XII.

² Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

³ Vorläufige Zahlen, die auf den Angaben der Kommunen beruhen.

Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung der Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,15	3,40	10,19	6,54	5,40	6,77	7,42	19

Die GPA NRW hat einen Benchmark von 180 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle festgelegt. Damit wird sie den unterschiedlichen Bearbeitungsintensitäten des 3. und 4. Kapitels SGB XII gerecht. Die Bearbeitung des 3. Kapitels wird vom Aufwand um 40 Prozent höher eingeschätzt als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung sind unterschiedliche externe und interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Für die Stadt Bonn ergibt sich eine gewichtete Fallzahl von 3.190⁴.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 3. und 4. Kapitel SGB XII 2011 (gewichtet)

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
143	117	246	175	148	167	204	18

Die Städte, die den Benchmark erreichen, weisen unterschiedliche Organisationsformen in Form von Einheitssachbearbeitung und Mischarbeitsplätzen auf.

➔ **Feststellung**

Auf Basis des Benchmarks 2011 errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund 4,5 Stellen. Zu berücksichtigen ist, dass die Fallzahlen von 2011 auf 2013 um 695 (ungewichtet) gestiegen sind.

Die Fälle haben sich von 2011 (4.152) bis 2013 (4.847) erhöht. Aufgrund dessen sind die Stellen Sachbearbeitung bis 2013 bereits um 1,1 auf 24,49 aufgestockt worden. Damit verbleibt ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund vier Stellen.

Der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII wirkt sich auf die Anteile in der Sachbearbeitung bezogen auf den Benchmark aus. Der Anteil liegt in Bonn mit 22,3 Prozent deutlich über dem Mittelwert von 15,1 Prozent. Dies bedeutet, dass der zeitliche Bearbeitungsaufwand insgesamt höher liegt als in den Vergleichsstädten. Zudem wird bei jedem Neufall ein Fallscreening durchgeführt. Die Problemlagen der Antragsteller sollen so erfasst werden bevor die Abgabe ins Fallmanagement erfolgt. Die mögliche Aktivierung steht im Vordergrund und bedeutet einen Mehraufwand in der Bearbeitung.

Die Zu- und Abgänge bezogen auf die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung liegen unter dem interkommunalen Mittelwert, d.h. dass der Bearbeitungsaufwand zu den Vergleichsstädten bezogen auf die Fluktuation der Fälle geringer ist.

Das Stellenniveau wird durch die Aufgabenwahrnehmung und die Organisationsform beeinflusst und erfolgt bei der Stadt Bonn zu 78 Prozent im gehobenen Dienst. Der Durchschnitt der Vergleichswerte ist 80 Prozent.

⁴ Die Berechnung der gewichteten Fälle ist der Anlage zu entnehmen.

→ **Empfehlung**

Die Fallzahlen, insbesondere des 4. Kapitels SGB XII, sind angestiegen. Hierauf ist mit einer Stellenerhöhung reagiert worden. Die Fallentwicklung ist weiter zu beobachten. Die intern gesetzten Standards bezüglich des Fallscreenings führen zu einem erhöhten Personalbedarf. Der GPA NRW Benchmark kann zusätzlich zu eigenen Untersuchungen eine Orientierungshilfe sein.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Diese Entwicklung hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW⁵ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant)

Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird in der Leistungsabteilung 50-232 bearbeitet. Die insgesamt 3,77 Vollzeit-Stellen verteilen sich auf 2,56 Sachbearbeitung und 1,21 für Leitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle je Sachbearbeiter bilden das Maximum im interkommunalen Vergleich.

Vollzeit-Stellen ambulante Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,15	0,42	2,34	1,40	1,16	1,26	1,71	19

In 2011 sind 370 Leistungsbezieher bearbeitet worden. Davon sind 12 Leistungsbezieher in Zuständigkeit des überörtlichen Trägers.

Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
145	116	250	171	132	160	202	17

→ **Feststellung**

Der Benchmark der GPA NRW beträgt 200 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. In 2011 sind 145 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle bearbeitet worden. Daraus errechnet sich ein Stellenpotenzial von 0,70 Vollzeit-Stellen.

⁵ 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.

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben sowie eine zusätzliche Pflegeberatung bzw. Pflegestützpunkte vor Ort sind begünstigende Faktoren für die Sachbearbeitung. Die Pflegeberatung wird von der Bonner Altenhilfe wahrgenommen. Die Bonner Altenhilfe umfasst u.a. die qualifizierte Sozialberatung, Wohnraumberatung und dient als Anlaufstelle für demenziell Erkrankte. Die Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen (MDK) werden durch die Sachbearbeiter überprüft. Bei strittigen Fällen oder bei Nichtversicherten wird die Pflegebedürftigkeit durch Pflegefachkräfte der Bonner Altenhilfe bzw. durch das Gesundheitsamt überprüft.

Nach Angaben des Fachbereiches haben die Mitarbeiter seit 2011 in diesem Aufgabenbereich vollständig gewechselt. Dies hat zu zeitweise unbesetzten Stellen geführt. Ein Mehraufwand in der Bearbeitung durch die Einarbeitung neuer Kollegen ist entstanden.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt bei der Stadt Bonn ausschließlich im gehobenen Dienst. Der Durchschnitt der Vergleichswerte liegt bei 91 Prozent.

→ **Feststellung**

Der Einsatz von Pflegefachkräften wird von der GPA NRW befürwortet. Dies stellt einen wichtigen Bestandteil dar, um Bedarfe in der Hilfe zur Pflege zu überprüfen und einen längeren Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu fördern. Zusätzlich wird die Sachbearbeitung fachgerecht unterstützt.

→ **Empfehlung**

Das ermittelte Stellenpotenzial liegt unter einer Vollzeit-Stelle. Daher sind die aktuellen Zahlen der Leistungsbezieher zu ermitteln. Der Benchmark der GPA NRW ist ein Orientierungswert. Faktoren wie Fluktuation, Altersstruktur und Nachwuchsförderung sind bei einer Personalbemessung einzubeziehen.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationär)

Die Sachbearbeitung wird mit 13,67 Vollzeit-Stellen und 2,24 Leitungsstellen in der Leistungsabteilung 50-231 wahrgenommen. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind unauffällig.

Vollzeit-Stellen stationäre Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,85	2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21

Sowohl die Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes als auch das Pflegegeld für Selbstzahler werden in diesem Bereich bearbeitet und somit die Fallzahlen 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 Benchmark ist auf 190 gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle festgelegt worden.

In 2011 sind insgesamt 1.325 gewichtete Leistungsbezieher bearbeitet worden⁶.

Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011 (gewichtet)

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
97	79	261	161	127	153	195	20

→ **Feststellung**

In Bezug auf den Benchmark errechnet sich für das Jahr 2011 ein Stellenpotenzial von rund sechs Vollzeit-Stellen.

Begünstigende Faktoren, um den Benchmark zu erreichen, sind die Einheitssachbearbeitung und spezialisierte Bereiche, wie die Unterhaltsbearbeitung. Neben der spezialisierten Unterhaltsbearbeitung sind zusätzlich Sondersachgebiete, wie die Bearbeitung des Pflegegeldes und für Ausnahmefälle (Vermögen, Grundstücksangelegenheiten) eingerichtet worden. Eine flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Siehe hierzu die Erläuterungen im Berichtsteil der ambulanten Hilfe zur Pflege.

Es erfolgt eine besondere Prüfung der Pflegestufe 0. Hier ist eine Heimbedürftigkeitsbestätigung notwendig. Bei den Pflegestufen 0 und 1 werden Beratungen über die ambulanten Alternativmöglichkeiten angeboten. Die Prüfung oder Beratung erfolgt über die Pflegefachkräfte der Bonner Altenhilfe und in Einzelfällen über das Gesundheitsamt. Die Sachbearbeitung wird so entsprechend unterstützt.

Wie auch im Abschnitt ambulante Hilfen thematisiert, unterliegt der Bereich einer hohen Fluktuation. Die Wechsel der Mitarbeiter führen zu Verlusten des Fachwissens und zusätzlichen Zeitaufwänden.

Die geplante Gesetzesänderung zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für das Pflegegeld wird entsprechende Arbeitszeiten erfordern, die dann bei einer Betrachtung der Aufgabe zu berücksichtigen sind.

Der Anteil des Pflegegeldes für Selbstzahler liegt mit 14 Prozent deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichsstädte von 23 Prozent. Das wirkt sich begünstigend aus. Die Fallstruktur beeinflusst das Ergebnis aufgrund der Höhe des Anteils des Pflegegeldes.

Die Anzahl der Zu- und Abgänge innerhalb eines Sachgebiets können zu einem Mehraufwand in der Bearbeitung führen. Ursachen sind u.a. die verkürzten Verweildauern in Heimen durch den Ausbau der ambulanten Hilfen. Die Anzahl der Zu- und Abgänge liegen am Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Das Stellenniveau wird durch die unterschiedlichen Organisationsformen mit beeinflusst. Die Aufgabe wird in Bonn zu 55 Prozent im gehobenen Dienst durchgeführt. Der Durchschnittswert liegt bei 75 Prozent.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen der aktuell laufenden Organisationsuntersuchung, sollte bei der Hilfe zur Pflege ein Schwerpunkt für detaillierte Analysen gesetzt werden. Durch optimierte Arbeitsabläufe,

⁶ Die Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher ist der Anlage zu entnehmen.

Prüfen von Standards, vereinfachte EDV-Anwendung und angepasste Öffnungszeiten können Verbesserungen erreicht werden.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnisse aus anderen Rechtsgebieten geprägt. Von den Mitarbeitern ist ein hohes Spezialwissen gefordert.

Die Unterhaltsheranziehung wird mit insgesamt 1,47 Vollzeit-Stellen bearbeitet, davon entfallen 0,18 Vollzeit-Stellen auf Leitung.

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,45	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18

In Bonn wird die Unterhaltsheranziehung zentralisiert bearbeitet. Es ist eine Sondersachbearbeitung für Selbständige und Freiberufler eingerichtet worden. Eine spezialisierte Unterhalts-sachbearbeitung führt in der Regel zu Einnahmesteigerungen.

Bei den Unterhaltsheranziehungen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in 2011 erreicht die Stadt Bonn einen Wert von 490 Euro. Das Ergebnis liegt über dem interkommunalen Durchschnitt von 338 Euro.

Eine Leistungskennzahl durch die GPA NRW zu der Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle wird nicht dargestellt. Es konnten keine ausreichend validen Daten in den Städten erhoben werden.

Wohn- und Teilhabegesetz

In Nordrhein-Westfalen ist das Wohn- und Teilhabegesetz (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

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

noch unklar sind. Dabei wäre es hilfreich, wenn einheitliche Vorgaben für Prüfberichte geregelt würden.

Die Heimaufsicht ist der Abteilung 50/3 zugeordnet. In 2011 ist die Heimaufsicht mit 4,83 Vollzeit-Stellen (davon Leitung 1,20 und Sachbearbeitung 3,63) durchgeführt worden. In 2011 waren 90 Einrichtungen mit insgesamt 3.910 Plätzen zu prüfen.

Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,47	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22

Anzahl der Einrichtungen/Platzzahlen Heimaufsicht je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen	25	7	48	24	17	22	31	22
Plätze	1.077	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Für die Heimaufsicht wird kein Benchmark gebildet.

Die Mitarbeiter der Heimaufsicht sind Verwaltungskräfte sowie eine Pflegefachkraft. In 2012 sind die Stellen der Sachbearbeitung auf nunmehr vier erweitert worden.

→ Feststellung

Die kreisfreien Städte müssen die Heimaufsicht so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag als externe Qualitätssicherung erfüllt werden kann. Die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen bleiben abzuwarten.

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Bonn gehört die Wohngeldbearbeitung in die Abteilung 50/4.

Die Bearbeitung erfolgt mit insgesamt 11,36 Vollzeit-Stellen. Die Leitungsstellen sind mit 2,00 Vollzeit-Stellen angegeben.

Vollzeit-Stellen Wohngeld je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,46	2,95	7,03	4,43	3,45	4,55	4,72	22

In 2011 sind 9.697 Wohngeld-Berechnungsfälle lt. der Statistik IT.NRW bearbeitet worden. Davon sind 497 Fälle Lastenzuschüsse.

Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.034	445	1.596	882	648	874	1.036	22

→ **Feststellung**

Der GPA NRW Benchmark ist auf 1.050 Wohngeldberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt worden. Der Wert wird von der Stadt Bonn in 2011 nahezu erreicht.

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, haben eine zentralisierte Bearbeitung. 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. Sie werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst und insofern von der GPA NRW nicht berücksichtigt. Die Zusammenarbeit mit dem Jobcenter Bonn gestaltet sich schwierig, da keine einheitlichen Vorgaben bestehen.

Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 5,13 Prozent bewegt sich in 2011 über dem interkommunalen Mittelwert von 3,82 Prozent. Ein weiterer Indikator für einen erhöhten Zeitanteil der Bearbeitung in der Sachbearbeitung ist der Anteil der Proberechnungen an den Gesamtberechnungsfällen. In Bonn bilden die Proberechnungen für 2011 das Maximum von 38 Prozent, der interkommunale Durchschnitt liegt bei elf Prozent.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt, dieser wurde ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs und sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden. Es waren Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen, Verarbeitung der Prüfergebnisse, Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen einzugeben. Nach den Erfahrungen im Zuge 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 je nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird. Bei der künftigen Personalbemessung im Wohngeld sind die geplanten 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. Mit dieser Novelle sollen nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten ausgeweitet werden.

Die Aufgabe Wohngeld wird bei der Stadt Bonn ausschließlich im mittleren Dienst wahrgenommen. Der interkommunale Mittelwert 2011 liegt bei rund 75 Prozent. Insbesondere bei schwieri-

gen Sachverhalten, Rückforderungen und Bußgelder kann sich die unterschiedliche Stellenausstattung bemerkbar machen.

→ **Empfehlung**

Vereinbarungen mit dem Jobcenter bezüglich der Proberechnungen können zur Arbeitserleichterung in der Wohngeldstelle beitragen. Die Anzahl der Proberechnungen können so reduziert werden.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die Ämter für Ausbildungsförderung sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Die Aufgabe der Ausbildungsförderung für Schüler wird bei der Stadt Bonn im Amt für Kinder, Jugend und Familie bearbeitet. Derzeit erfolgt die Finanzierung anteilig vom Bund und vom Land⁸. Ab 2015 plant der Bund, die Kosten vollständig zu übernehmen. Die Kosten für die Bearbeitung der Anträge hat die Stadt zu tragen. In 2011 sind 4,75 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden, 0,30 für Leitung und 4,45 für Sachbearbeitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen unter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Vollzeit-Stellen BAföG je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,45	0,74	2,26	1,24	0,89	1,18	1,45	21

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 Ämtern für Ausbildungsförderung zusätzlich manuelle Anträge (437 Anträge in Bonn, die nicht über die IT.NRW Statistik laufen), Rückforderungsfälle und sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungseingaben bearbeitet. Diese werden von den kreisfreien Städten unterschiedlich gewertet und gezählt.

In 2011 sind vom BAföG-Amt 1.304 Anträge bearbeitet worden. Davon waren 578 Neuanträge.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
293	239	685	354	291	330	372	20

→ **Feststellung**

Der Benchmark liegt bei der Antragsbearbeitung des BAföG bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle. Auf dieser Basis werden 3,4 Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung benötigt. 4,4 Stellen sind in 2011 eingesetzt worden, so dass sich ein Potenzial von einer Stelle errechnet. Zu be-

⁸ 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.

rücksichtigen ist, dass die Antragszahlen in 2012 auf 1.538 angestiegen sind. Das Potenzial verringert sich auf 0,4 Stellen.

Eine hohe Anzahl an Neuanträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung. Der Anteil der Neuanträge an den Gesamtanträgen beträgt in Bonn 44 Prozent. Er liegt unter dem interkommunalen Durchschnitt von 49 Prozent. Der Spitzenwert liegt bei 56 Prozent. Im Verhältnis zu den Vergleichsstädten stellen die Neuanträge keine gesonderte Belastung dar.

Intern gesetzte Standards können zu einem erhöhten Personalbedarf führen. Das Amt für Ausbildungsförderung hat tägliche Öffnungszeiten (vormittags und an zwei Nachmittagen). In den Vergleichsstädten waren so umfassend Öffnungszeiten selten zu finden.

Das Stellenniveau spielt bei der Aufgabenwahrnehmung eine Rolle. Die Sachbearbeitung BAföG wird zu 61 Prozent von Mitarbeitern im gehobenen Dienst durchgeführt. In den Vergleichsstädten verteilen sich die Anteile ebenso auf den mittleren und gehobenen Dienst. Der Durchschnitt der Bearbeitung im gehobenen Dienst liegt bei rund 56 Prozent.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. Auch kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren zu einer Arbeitsentlastung führt.

Das 25. BAföG-Änderungsgesetz verändert nicht nur die Finanzierungsstruktur zwischen Bund und Land, sondern verändert das BAföG wird zum Schuljahr 2016 auch inhaltlich. Die Bedarfssätze und die Einkommens- und Vermögensfreibeträge werden angehoben. Mit den Änderungen werden die Antragszahlen im BAföG steigen.

→ **Empfehlung**

Die aktuellen Antragszahlen und deren Entwicklung sollten weiter beobachtet werden. Die Personalausstattung ist hierauf auszulegen. Der Benchmark der GPA NRW dient als Orientierungswert.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen* in Euro	Gesamtpotenzial in Euro
3. und 4. Kapitel SGB XII	4,0	54.500	218.000
Hilfe in Einrichtungen	6,0	50.000	300.000
Gesamt	10,0		518.000

*KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Bonn

Bei der Stadt Bonn sind im Stellenvergleich der GPA NRW rechnerische Stellenpotenziale in zwei Aufgabenfeldern ermittelt worden. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden. Inwieweit die Stellenpotenziale realisierbar sind, ist durch genauere organisatorische Untersuchungen zu ermitteln. Derzeit findet

eine interne Organisationsuntersuchung im Amt für Soziales und Wohnen durch das Amt 10 Organisation und Informationstechnologie statt. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten. Die Benchmarks der GPA NRW können als Orientierungswert genutzt werden. In einigen Bereichen ist im Prüfzeitraum eine Belastungssituation durch die hohe Mitarbeiterfluktuation signalisiert worden. Dies ist bei inhaltlichen Untersuchungen zu berücksichtigen. Die Fluktuation von Mitarbeitern durch die Altersstruktur bzw. Wechsel des Arbeitsbereichs bedingt eine frühzeitige Nachwuchsförderung. Wichtig ist, die Erfahrungen und das Wissen (Wissensmanagement) zu sichern und an nachfolgende Kräfte weiterzugeben. So können Aufgabenerledigung und vorhandener Erfahrungsschatz gesichert werden. Die dauerhaften Vertretungssituationen (z.B. durch verzögerte Nachbesetzung von Stellen) führen häufig zu reduzierten Standards in der Bearbeitung. Dies kann zu Einnahmeverlusten führen. Die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter und die Rahmenbedingungen spielen bei der Aufgabenwahrnehmung ebenfalls eine entscheidende Rolle. Beeinflussende Faktoren sind weiterhin der Krankenstand, die Altersstruktur und die Qualifikation und damit verbundene Mitarbeiterzufriedenheit. Insgesamt zeichnet sich die Stadt Bonn durch eine gute Datenlage aus. Die angeforderten Prüfdaten konnten umfassend zur Verfügung gestellt werden.

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. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

- Organisationsstrukturen,
- Grade der Ausgliederung von Aufgaben und
- politischer Ausrichtungen.

Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit steigt von rund 104 Millionen Euro in 2008 auf rund 122 Millionen Euro in 2012 an. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
327	351	369	347	371

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II⁹ 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 verantwortlich. 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 befinden sich die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote.

SGB II-Quote in Prozent 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,9	8,5	21,4	14,8	13,3	14,6	16,7	22

In den Jahren 2008 bis 2012 liegt die SGB II Quote in Bonn knapp unter zehn Prozent.

In 2011 und 2012 hat die Stadt Bonn rd. 69 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen wie in Bonn landesweit aus durchschnittlich zwei Personen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.594	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit durchschnittlich 97 Prozent der kommunalen Leistungen aus. Bonn liegt mit 95 Prozent unter dem Mittelwert.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.469	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22

⁹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Das Amt für Soziales und Wohnen und das Jobcenter Bonn haben einheitliche Richtlinien für die angemessenen Kosten der Unterkunft. Diese orientieren sich an der Arbeitshilfe § 22 SGB II des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS). Es ist ein Richtwert für die angemessene Bruttokaltmiete festgelegt worden. Das Konzept zur Ermittlung des Richtwertes wird neben den Miethöchstgrenzen auf der Internetseite der Stadt Bonn zur Verfügung gestellt.

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.¹⁰ 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.

Die Stadt Bonn bearbeitet die Anträge des BuT zentralisiert im Amt für Soziales und Wohnen in der Abteilung Wirtschaftliche Hilfen (50-21). Bei der Servicestelle „Bildung und Teilhabe“ können alle Anträge in Bezug auf das BuT gestellt werden. Die Bewilligung und Auszahlung erfolgt ebenfalls hier.

Kennzahlen zum BuT

Bei der Stadt Bonn sind im Jahr 2012 rund 2,8 Mio. Euro Aufwendungen für die Leistungen des BuT entstanden. Die Aufwendungen je Bewilligung liegen in Bonn bei 306 Euro, der Mittelwert der Vergleichsstädte erreicht einen derzeitigen Wert von 133 Euro. Laut Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) wurden in Bonn rd. 64 Prozent der Bundesmittel für das BuT ausgeschöpft. In NRW liegt die Ausschöpfungsquote bei rd. 63 Prozent.

¹⁰ Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

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 ist¹¹. 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 Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen.

Die kreisfreien Städte sind verschiedene Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfen zu begrenzen. Dieses ist in unterschiedlicher Weise gelungen. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe 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 festgestellt. Beispielsweise sind bei den sonstigen Hilfen in Bonn ambulante Sprachbeihilfen, Versorgung mit Hilfsmitteln und sonstige Einzelgewährungen gebucht worden.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

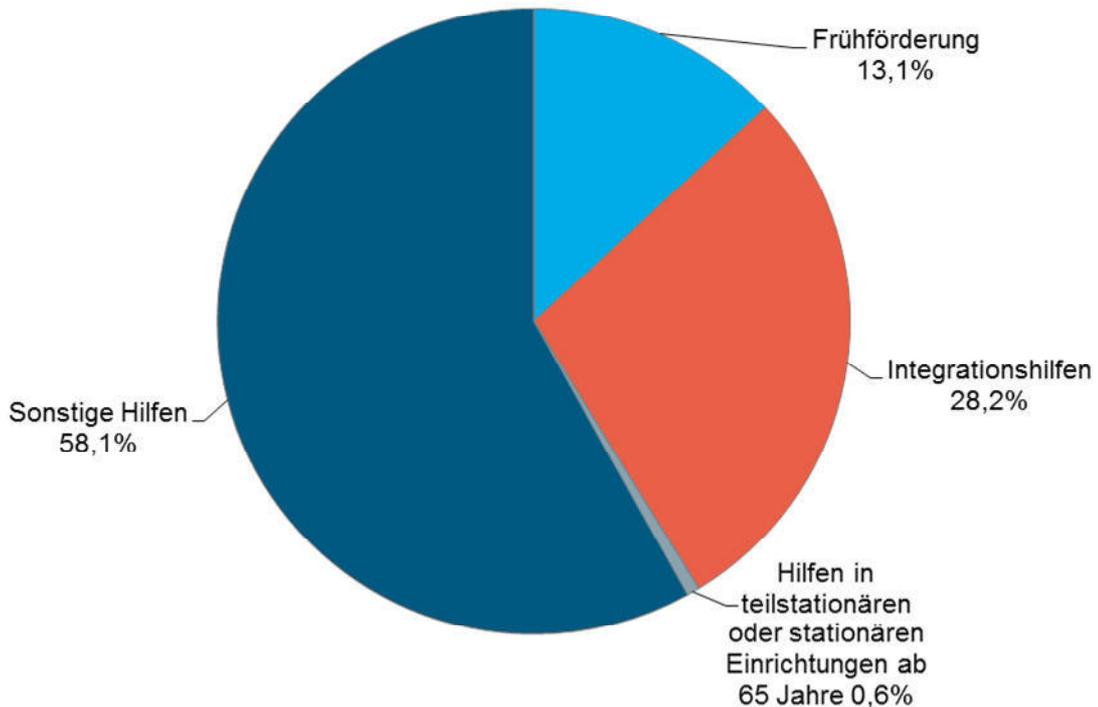
	2008	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen	5.612.497	5.982.217	7.047.177	*7.606.439	*8.626.276

*mit Behindertenfahrdienst der Eingliederungshilfe in 2011 und 2012

Die Transferaufwendungen (ohne Behindertenfahrdienst) verteilen sich in Bonn auf folgende Hilfearten:

¹¹ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe in Prozent 2012



Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe sind in Bonn wie in anderen kreisfreien Städten gestiegen, insbesondere die Fallzahlen und Aufwendungen für 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

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	22,92	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	25,91	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Bei der Stadt Bonn werden die Eingliederungshilfen im Amt für Soziales und Wohnen im Team Behindertenangelegenheiten (Abteilung 50-23) bearbeitet. Zusätzlich ist das Gesundheitsamt beteiligt. Berücksichtigt sind nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung. In 2011 sind für die Bearbeitung 7,66 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden (1,63 Leitung, 6,03 Sachbearbeitung).

Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,34	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,31	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. Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. In Bonn steigen die Anträge auf Leistungsgewährung als persönliches Budget insbesondere bei den Schulbegleitungen weiter an.

Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer, da durch regelmäßige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen sind. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt. Beispielsweise haben sich die Integrationshilfen ständig weiter entwickelt.

Alle Eingliederungshilfen werden in Bonn ganzheitlich bearbeitet. Intern sind einzelne Aufgaben der Eingliederungshilfe, wie die Bearbeitung der ambulanten Eingliederungshilfen zusammengefasst. Der Bereich Leistungsvereinbarungen wird gesondert bearbeitet. Es hat keine weitere Spezialisierung stattgefunden. Zusätzlich ist ein Sozialpsychiatrischer Dienst für u.a. die Suchtbetreuung eingerichtet. Eine Organisationsuntersuchung für die Eingliederungshilfen ist vor ca. zwei Jahren durchgeführt worden.

→ **Empfehlung**

Eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Unterstützend für die Eingliederungshilfen wirkt in Bonn das umfassende Beratungs- und Unterstützungsangebot für Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen. Im Gesundheitsamt ist eine Beratungsstelle für Menschen mit Behinderung eingerichtet. Gemeinsam mit betroffenen Organisationen und politischen Gremien wurde ein Behindertenpolitischer Teilhabeplan für die Stadt Bonn erstellt. Zudem hat das Amt für Soziales und Wohnen wichtige Themen im Internet für den Bürger zugänglich aufbereitet (z.B. Merkblätter, Antragsformulare).

→ **Feststellung**

Die vielfältigen Beratungsangebote für die Menschen mit Behinderung und die Aufbereitung wichtiger Themen auf der Internetseite der Stadt unterstützen 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 ver-

meiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Das Angebot der Frühförderung umfasst die 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.

Transferaufwendungen Frühförderung in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
573.094	560.008	769.872	1.182.172	1.118.247

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher 2011/2012

	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.477	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	3.279	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre¹² und solitäre Förderung) enthalten. In der Stadt Bonn wird seit 2009 die interdisziplinäre Frühförderung angeboten. Die Zahlen der Leistungsbezieher von Frühförderung sind gestiegen.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	243	306	340	341
Leistungsdichte	13,27	16,43	18,16	18,30

Die Stadt Bonn liegt mit der Leistungsdichte deutlich unter dem Mittelwert der Jahre 2011 und 2012 von rund 27. Die solitäre Förderung hat einen geringeren Anteil an der Frühförderung. In 2012 sind so 108 Kinder betreut worden. Die interdisziplinäre Frühförderung haben 233 Kinder erhalten. In 2009 waren es noch 61.

Ein Schlüssel in der Begrenzung der Aufwendungen in der Frühförderung liegt in der Optimierung der Zugangssteuerung. Aufgrund eines ärztlichen Attests findet die Erstdiagnostik bzw. die erste Erstellung des Förder- und Behandlungsplanes in den Frühförderstellen bzw. heilpädagogischen Praxen statt. Alle von dort eingehenden Anträge werden durch das Gesundheitsamt geprüft. Die Bewilligung der erforderlichen Hilfe erfolgt aufgrund des dort erstellten Gutachtens durch die Leistungssachbearbeitung der Eingliederungshilfe. Mit beiden Frühförderzentren sind vertragliche Vereinbarungen geschlossen worden, deren Inhalt sich u.a. auf die Eingangs- und

¹² siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

Verlaufsdagnostik, Fördereinheiten, Qualitätsmerkmale sowie auf die Abrechnungsmodalitäten beziehen. Die Hilfeplanerstellung erfolgt nach den Richtlinien des Sozialamtes.

➔ **Feststellung**

Die Anträge bzw. Förder- und Behandlungspläne der Frühförderzentren bzw. der heilpädagogischen Praxen werden durch das Gesundheitsamt geprüft. Die Leistungen werden so pass- und zielgenau ermittelt. Die Sachbearbeitung entscheidet anhand dieser Grundlagen über den Antrag auf Frühförderung. Durch die vertraglichen Vereinbarungen mit den Anbietern werden einheitliche Verfahren und Standards gewährleistet.

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-Behindertenrechtskonvention¹³. 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. Weitere Fallzahlensteigerungen sind zu erwarten. Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt. Inzwischen hat das Land die Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro sowie für sonstiges nicht-lehrendes Personal 10 Millionen Euro. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 01. Februar 2015 vom Land ausgezahlt¹⁴.

Die Transferaufwendungen der Integrationshilfen steigen von 2008 auf 2012 von knapp 1,0 Millionen. Euro auf rund 2,4 Millionen Euro an.

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
961.125	1.211.662	1.422.477	1.687.328	2.413.360

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher 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.

Bisher sind in Bonn die Integrationshilfen ausschließlich personenbezogen bewilligt worden. Die

¹³ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

¹⁴ s. dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion

Anzahl ist von 62 Hilfen in 2008 auf 134 in 2012 gestiegen. In 2012 werden davon 60 Integrationshilfen an Förderschulen geleistet. Jeder eingehende Antrag auf Integrationshilfen wird durch das Gesundheitsamt überprüft. Eine Stellungnahme der Schule ist ebenfalls Bestandteil des Antrages. Auf Grundlage dieser Stellungnahmen werden die Hilfen im Team Behindertenangelegenheiten bewilligt. Die Möglichkeit der Leistungsgewährung als persönliches Budget wird häufig angenommen.

Seit Jahren wird in den Bonner Schulen der Gemeinsame Unterricht (GU) praktiziert. An einer Schule ist ein erstes Pool-Modell mit Integrationshelfern gestartet. Poolbildungen an weiteren Schulen sind geplant. Ob über die Poollösungen auch Kostensenkungen erzielt werden, ist schwer nachzuweisen. Die Organisation findet im Amt für Soziales und Wohnen statt in Zusammenarbeit mit dem Schulverwaltungsamt. ,

→ **Feststellung**

Da viele Akteure an den Integrationshilfen beteiligt sind, ist enge Abstimmung und Vernetzung notwendig. Eine Mischung aus privaten Anbietern und freien Trägern hat sich bewährt.

Mit den Anbietern sind Leistungsvereinbarungen geschlossen worden, die jährlich aktualisiert werden. Die Abrechnung erfolgt anhand von Stundensätzen. Übernehmen ehrenamtliche Kräfte die Schulbegleitung werden Monatspauschalen gewährt.

→ **Feststellung**

Durch die gemeinsame Vertragsgestaltung der Stadt Bonn mit den betroffenen Anbietern werden einheitliche Verfahren und Standards gewährleistet.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹⁵. 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. Die Leistungshöhe des Behindertenfahrdienstes ist auch bei der Stadt Bonn Thema der Haushaltskonsolidierung. Bisher sind keine Kürzungen des Haushaltsansatzes umgesetzt worden.

In Bonn wird der Behindertenfahrdienst als Leistung der Eingliederungshilfe und als freiwillige Leistung gewährt. Die Transferaufwendungen 2011 betragen insgesamt rund 232.400 Euro, davon entfallen rund 89.800 Euro auf die Eingliederungshilfe.

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,71	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21

¹⁵ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Die weit auseinanderliegenden Extremwerte belegen, wie unterschiedlich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten. 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. Es gibt große Unterschiede beim Kreis der Leistungsbezieher und beim Einkommenseinsatz. Auch wird die Inanspruchnahme unterschiedlich dokumentiert und gezählt, so kann beispielweise eine Kommune nur die Anzahl der Fahrten, eine andere nur die Zahl der berechtigten Personen nennen. Die Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht. In Bonn liegt die Anzahl der Nutzer in 2011 bei insgesamt 292.

Bei der Stadt Bonn haben Personen Anspruch auf den Behindertenfahrdienst, die über einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkmal aG (außergewöhnliche Gehbehinderung) verfügen bzw. sich nur mit Hilfe eines Rollstuhls fortbewegen können. In Fällen, bei denen kein Schwerbehindertenausweis mit dem entsprechenden Merkzeichen vorliegt, entscheidet das Gesundheitsamt. Sind die Voraussetzungen erfüllt, erhalten die Berechtigten einen Berechtigungsausweis, der 30 Einzelfahrten für ein Quartal beinhaltet.

Der Behindertenfahrdienst wird als Leistung der Eingliederungshilfe und als freiwillige Leistung einkommens- und vermögensabhängig gewährt. Bei Überschreiten der Einkommensgrenze wird ein Kostenbeitrag von zwei Euro pro Fahrt gefordert. Nicht in allen kreisfreien Städten werden die Berechtigten an den Kosten beteiligt.

Die Bearbeitung des Behindertenfahrdienstes erfolgt spezialisiert im Team Behindertenangelegenheiten im Amt für Soziales und Wohnen. Durch die Sachbearbeitung werden die Voraussetzungen für die Berechtigung geprüft und von dort ein Berechtigungsausweis ausgestellt. Eine Informationsblatt zur Nutzung des Fahrdienstes für behinderte Menschen und der Antrag sind auch über das Internet auf der Seite der Stadt Bonn abrufbar.

→ **Feststellung**

Die Möglichkeit, die Anträge auf Teilnahme am Fahrdienst auch über das Internet abzurufen, erleichtert den behinderten Menschen die Antragstellung.

Mit dem Anbieter ist eine Leistungsvereinbarung geschlossen, die jährlich aktualisiert wird. Auf Basis einer Mischkalkulation sind die Kosten pro Fahrt unabhängig von der Streckenlänge festgelegt. Die Fahrten werden mit dem Anbieter monatlich abgerechnet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte die Leistungen des Behindertenfahrdienstes zukünftig öffentlich ausschreiben. Der EU Schwellenwert liegt bei 200.000 Euro¹⁶.

Hilfe zur Pflege

Steuerrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den

¹⁶ 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

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.

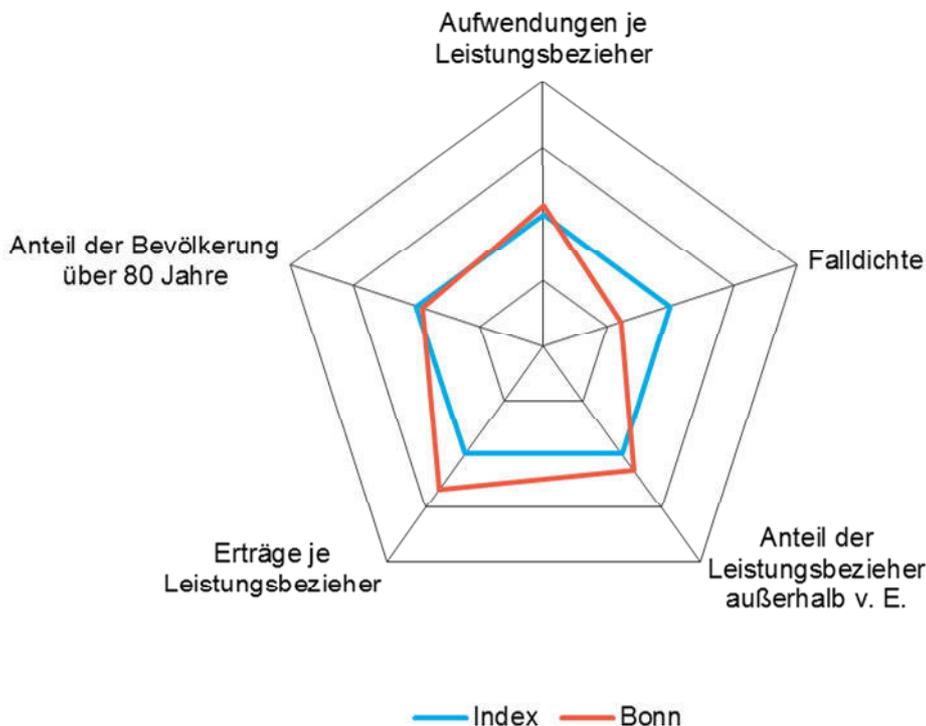
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling, die Steigerung der Einnahmen aus Unterhalt und den Einsatz von Pflegefachkräften. Die Stadt Bonn hat die Empfehlungen der GPA NRW zum letzten Bericht mit dem Schwerpunkt Hilfe zur Pflege vor dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ überprüft und weiter ausgebaut. Die weiterführenden Maßnahmen haben zu einer Steigerung der ambulanten Leistungsbezieher im Verhältnis zu den Gesamtleistungsbeziehern ambulant und stationär geführt. Zu der letzten Prüfung hat sich der Anteil der ambulanten Leistungsbezieher von 26 in 2006 auf 36 Prozent in 2012 erhöht.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege 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.

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlagen

Gewichtung der Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
3. Kapitel SGB XII	946	1	946
4. Kapitel SGB XII	3.206	0,7	2.244
Gesamt	4.152		3.190

Gewichtung der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen inkl. Landschaftsverband	1.246	1	1.246
Pflegewohnungsgeldselbstzahler	197	0,4	79
Gesamt	1.443		1.325

→ 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
Bonn im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	7
Realschulen	8
Gymnasien	9
Gesamtschulen	10
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	13
Gesamtbetrachtung	14
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	15
Schulsekretariate	17
Organisation und Steuerung	18
Schülerbeförderung	21
Organisation und Steuerung	22
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) 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. Für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Bonner Schulen ist der Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft der Stadt Bonn zuständig. Bruttogrundflächen liegen dort allerdings nicht vor. Diese müssen aus anderen Flächengrößen über Durchschnitts-Faktoren näherungsweise ermittelt werden. Mit den aufgemessenen Reinigungs- und Nutzflächen stehen zwar hierfür gute Flächengrundlagen zur Verfügung. Allerdings führt eine Hochrechnung mehr oder weniger zwangsläufig zu Abweichungen gegenüber dem tatsächlichen Gebäudebestand. Auf einer hoch aggregierten Ebene sind diese Abweichungen möglicherweise noch gering. Bei einer individuellen Betrachtung einzelner Gebäude kommt es hingegen zu größeren Differenzen. Bei dieser Vorgehensweise ist daher eine systematische Analyse zu zahlreichen Punkten nicht oder nur eingeschränkt möglich. Beispielhaft seien die wichtigsten Aspekte genannt:

- Interkommunale Vergleichbarkeit,
- Flächeneffizienz der Gebäude (Verhältnis von Nutzfläche zu Gesamtfläche),
- Aufwands-Struktur der Gebäude (Aufwand je Fläche, getrennt nach Aufwandsarten),
- Energie-Effizienz der Gebäude (Energieverbrauch je Fläche) sowie
- steuerungsrelevante Informationen zu Auslastungsgraden.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

Bei der Datenerhebung waren darüber hinaus mehrfach Nachbesserungen erforderlich, da die vorliegenden Flächen zum Teil nicht korrespondierten bzw. nicht dokumentierten Änderungen unterlagen. Insbesondere sind Unstimmigkeiten im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung aufgefallen. Die Unterschiede in den Datensätzen und deren Hintergrund konnten dabei nicht abschließend geklärt werden. Die GPA NRW sieht hier entsprechenden Handlungsbedarf.

→ **Feststellung**

Die Qualität der ermittelten Bruttogrundflächen ist für die Steuerung des zugrunde liegenden Immobilienbestandes nicht ausreichend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte sukzessive alle Bruttogrundflächen der städtischen Gebäude aufmessen.

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 Bonn mit Ausnahme der Förderschulen. 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.

Ergänzend zur Flächendarstellung haben wir Unterlagen der Schulverwaltung für unsere Prüfung herangezogen. Die letzte Schulentwicklungsplanung der Stadt Bonn stammt aus den Jahren 2009 für die Grundschulen bzw. 2007 für die weiterführenden Schulen. Zahlreiche Entwicklungen in der Schullandschaft haben in den letzten Jahren zu veränderten Planungserfordernissen geführt. Neben den demografischen Veränderungen sind dies primär die stärkere Nachfrage nach Ganztagsangeboten, der inklusive Unterricht sowie ein stark verändertes Schulwahlverhalten.

→ **Feststellung**

Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Bonn ist hinsichtlich der stark veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr auf einem aktuellen Stand.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Schulentwicklungsplanung zeitnah zu aktualisieren.

Die Stadt Bonn hat den Handlungsbedarf erkannt und beabsichtigt nach Auskunft des Dezernates V „Familiendezernat (Kinder, Jugend, Schule, Soziales)“ eine integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung aufzustellen. Ziel der integrierten Planung ist es, die Perspektiven der Jugendhilfeplanung und der Schulentwicklungsplanung zu verknüpfen und zu einer Ge-

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)

samtstrategie zu bündeln. In einem ersten Schritt hat die Stadt Bonn hierzu die vorhandenen sozialräumlichen Strukturen der betroffenen Ämter aufeinander abgestimmt, um eine gemeinsame Planungsgrundlage zu schaffen.

Für den Schulentwicklungsplan sind verschiedene Basisinformationen zur Ermittlung des Raumbestandes sowie des Raumbedarfes erforderlich. Die Schulverwaltung der Stadt Bonn hat zunächst für alle Schulen auf Basis einer Raumdatenbank ein Raumkataster erstellt. Hierin sind alle verfügbaren Räume inklusive Nutzflächen verzeichnet. Zur Vervollständigung des Katasters sind bei einzelnen Standorten allerdings noch Aktualisierungen erforderlich, insbesondere bei Schulzentren, in denen mehrere Schulen die vorhandenen Räumlichkeiten nutzen.

Um den zukünftigen Raumbedarf zu ermitteln, muss die Stadt Bonn zum einen Raumstandards definieren. Zum anderen benötigt sie Informationen über die Entwicklung der Schülerzahlen. Die Schulverwaltung hat zur Definition von Standards den Entwurf eines „Musterraumprogramms für offene Ganztagschulen“ erstellt, der 2015 den politischen Gremien vorgestellt werden soll. Hierin beschreibt die Schulverwaltung differenzierte Standards für Unterrichts-, Ganztags- und Differenzierungsräume.

Schülerprognosen lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nur für die Grundschulen vor. Für die weiterführenden Schulen gibt es bisher keine mittel- oder langfristige Prognose. Das veränderte Wahlverhalten, inklusiver Unterricht oder auch die Schülerentwicklung der Nachbarstädte nehmen hier Einfluss und erschweren eine verlässliche Planung. Dennoch sollte die Stadt zeitnah auch für die weiterführenden Schulen die Schülerentwicklung planen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bonn, für die weiterführenden Schulen eine Prognose über die Entwicklung der Schülerzahlen und der erforderlichen Klassen zu erstellen.

Soweit die Schulverwaltung auf Mithilfe anderer Ämter (z.B. Stadtentwicklung und Statistikstelle - Amt 61-1) angewiesen ist, sollte die Stadt Bonn auf eine zeitnahe Einbindung in den Planungsprozess hinwirken.

Sobald diese Informationen vorliegen, kann die Stadt Bonn Raumbestand und Raumbedarf gegenüberstellen. Lassen sich konkrete Überhänge oder Bedarfe feststellen, so kann die Stadt hieraus entsprechende Handlungsalternativen entwickeln.

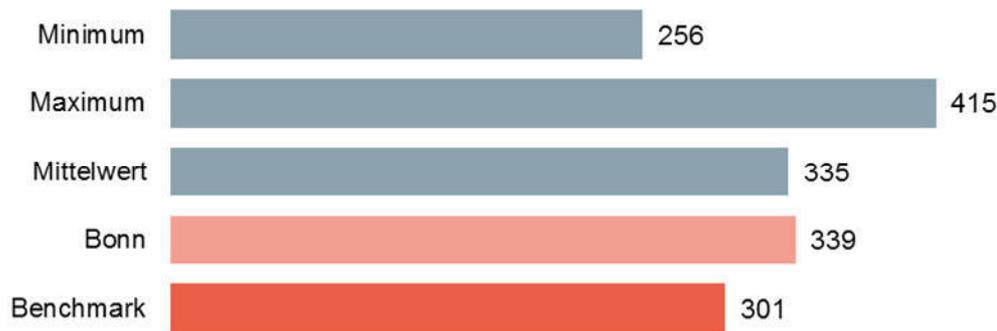
Die Belange der operativen Schulentwicklungsplanung nimmt in der Stadt Bonn lediglich eine Stelle wahr. Diese Stelle ist vorerst ab März 2015 nicht mehr besetzt. Um die Arbeiten an der Schulentwicklungsplanung voranzutreiben, ist es erforderlich, die Stelle zeitnah mit einer fachlich geeigneten Kraft wiederzubesetzen.

Grundschulen

Anders als in den meisten Kommunen ist die Zahl der Grundschüler in Bonn nicht rückläufig, sondern verläuft - bei leicht schwankendem Verlauf - nahezu konstant. Zwischen den Schuljahren 2000/2001 und 2011/2012 hat sich die Schülerzahl von 11.255 auf 11.230 verändert. Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Bonn 49 Grundschulen mit einer Gebäudefläche von 157.000 m² BGF. Darüber hinaus gibt es zwei Grundschulen in privater Trägerschaft. Diese sind nicht Bestandteil der Prüfung.

Das Angebot zur Ganztagsbetreuung wird in Bonn intensiv genutzt. Im Schuljahr 2011/2012 betrug der Anteil der OGS-Schüler bereits 53 Prozent bei weiter steigender Tendenz. Aufgrund des hohen Ganztagsanteils setzen wir für die Bonner Grundschulen insgesamt einen Benchmark von 301 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
339	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. Gemessen an der Zielgröße des Benchmarks ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 im Primarbereich ein Flächenüberhang von 17.700 m².

Zur Realisierung des Offenen Ganztages hat die Stadt in der Vergangenheit zahlreiche Erweiterungsbauten durchgeführt. Ziel war es, für einen OGS-Anteil von 50 Prozent entsprechende Räumlichkeiten zu schaffen. Dies hat dazu geführt, dass die Betreuung bisher überwiegend in einer parallelen Raumstruktur durchgeführt wird. Andere Städte nutzen in stärkerem Maße auch die Klassenräume für den Ganzttag. Durch eine solche multifunktionale Nutzung der vorhandenen Räumlichkeiten ergeben sich Möglichkeiten zur Flächenreduktion bzw. -optimierung.

Die Nachfrage nach Ganztagsangeboten ist in Bonn weiter steigend. So ist der OGS-Anteil aktuell bereits bei über 60 Prozent. Die Schulverwaltung rechnet perspektivisch mit über 80 Prozent. Dies würde den Benchmark auf 316 m² BGF je Klasse erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die vorhandenen Räumlichkeiten in stärkerem Maße als bisher multifunktional zu nutzen.

Die Schulverwaltung hat diese Handlungsmöglichkeiten erkannt und berücksichtigt dies entsprechend im Entwurf des Musterraumprogramms. So sollen im Hinblick auf die steigende Nachfrage nach Betreuungsangeboten zukünftig verstärkt integrative Ansätze verfolgt werden.

Die tatsächliche Entwicklung der Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2014/2015 verläuft leicht ansteigend. Die Prognose des Schulverwaltungsamtes geht davon aus, dass sich die Grundschülerzahl zum Schuljahr 2019/20 gegenüber dem Vergleichsjahr um 3,4 Prozent erhöhen wird. Das hat zur Folge, dass dann voraussichtlich insgesamt 483 Grundschulklassen (bei 24

Schülern je Klasse) gebildet werden. Im Vergleichsjahr 2011/2012 waren es noch 463 Klassen. Sofern die Schulstandorte dann noch unverändert bestehen, würde sich der Kennzahlenwert auf 325 m² je Klasse verringern. Die Flächenpotenziale wären damit bereits überwiegend realisiert. Das Schülerpotenzial verteilt sich allerdings nicht gleichmäßig über die Stadt bzw. auf die Schulen, sondern verläuft diskontinuierlich. Bei Schulen in Randlagen kann es z.B. durch Generationswechsel im Einzugsbereich zu einem Schülerzahlenrückgang kommen, welcher aber ein paar Jahre später wieder aufgehoben wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte die vorhandenen Raumpotenziale nutzen, um dem steigenden Bedarf zu begegnen. Durch die multifunktionale Nutzung von Klassenräumen kann die Stadt die von uns ausgewiesenen Potenziale weitgehend realisieren. Auf zukünftige Neu- oder Erweiterungsbauten sollte die Stadt so weit wie möglich verzichten.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste im Schuljahr 2011/12 in Bonn

- sechs Hauptschulen,
- acht Realschulen,
- zehn Gymnasien und
- fünf Gesamtschulen.

Daneben gab es in Bonn folgende Schulen in privater Trägerschaft:

- eine Realschule,
- neun Gymnasien sowie
- eine freie Waldorfschule.

Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der folgenden Betrachtungen.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Bonn im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 3.038 auf 1.891 (38 Prozent) verringert. Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht demografisch bedingt, sondern auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Dieser Trend ist landesweit zu beobachten. Als Reaktion auf den Schülerrückgang hat die Stadt Bonn bereits zum Schuljahr 2010/2011 die Hauptschule „Am Römerkastell“ geschlossen. Diese Schule ist im nachfolgenden Flächenvergleich nicht mehr enthalten.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Bonn sechs Hauptschulen mit einer Gebäudefläche von rund 41.000 m² BGF. Aufgrund des Ganztagsanteils von rund 70 Prozent setzen wir für die Bonner Hauptschulen insgesamt einen Benchmark von 360 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
458	287	530	421	396	425	465	21

Für 2011 errechnet sich ein Flächenüberhang von 8.700 m² BGF. Bis zum Schuljahr 2014/2015 hat sich die Schülerzahl um weitere 303 Schüler (16 Prozent) verringert, was eine weitere Erhöhung des Potenzials zur Folge hat. Als Reaktion auf den Schülerrückgang hat die Stadt Bonn die Auflösung der Theodor-Litt Schule (6.180 m² BGF) sowie der Anne-Frank-Schule (6.452 m² BGF) beschlossen. Damit hat die Stadt die ausgewiesenen Flächenpotenziale realisiert.

→ Feststellung

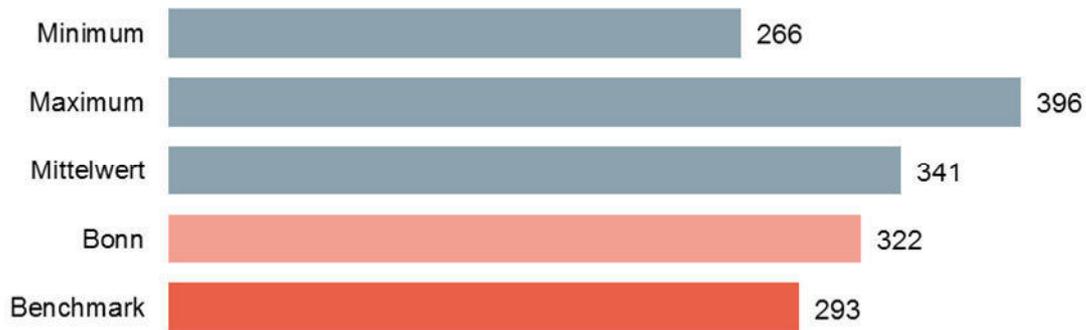
Die Stadt Bonn hat die Handlungserfordernisse erkannt und mit der Schließung von Hauptschulstandorten auf den Schülerrückgang reagiert.

Auch zukünftig ist es denkbar, dass sich der Trend sinkender Schülerzahlen bei den Hauptschulen fortsetzt. Die Stadt Bonn sollte daher die Entwicklung weiterhin kritisch beobachten, um zeitnah auf Veränderungen reagieren zu können.

Realschulen

Die Zahl der Realschüler hat sich in Bonn im Vergleich der Schuljahre 2001/02 und 2011/12 leicht von 3.736 auf 3.614 (drei Prozent) verringert. Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Bonn acht Realschulen mit einer Gebäudefläche von rund 44.000 m² BGF. Aufgrund des Ganztagsanteils von aktuell über 20 Prozent setzen wir für die Bonner Realschulen insgesamt einen Benchmark von 293 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
322	266	396	341	302	347	385	21

Auf Basis des Benchmarks errechnet sich ein Potenzial von rund 3.900 m² BGF. Bis zum Schuljahr 2014/2015 sind die Schülerzahlen um weitere 6 Prozent (204 Schüler) gesunken. Dadurch hat sich der Flächenüberhang weiter erhöht. Die Stadt Bonn hat auf den Schülerrückgang reagiert und zwischenzeitlich die Gottfried-Kinkel-Realschule (5.730 m² BGF) geschlossen. Damit hat die Stadt Bonn die von der GPA NRW ausgewiesenen Potenziale realisiert.

Daten zur voraussichtlichen Schülerentwicklung liegen nicht vor. Die GPA NRW verweist insoweit auf die Empfehlungen zur Schulentwicklungsplanung.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Bonn im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 8.262 auf 9.615 (16 Prozent) angestiegen. Die zehn städtischen Gymnasien haben eine Gebäudefläche von rund 125.000 m² BGF. Der Benchmark ist auf Gymnasien mit achtjähriger Laufzeit ausgerichtet und berücksichtigt einen individuellen Anteil von bis zu 60 Prozent Ganztagschülern.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
309	231	336	279	259	282	286	21

Das Flächenpotenzial in Relation zum Benchmark beträgt rund 14.100 m² BGF. Dies entspricht in etwa der Größe eines Standortes. Bis zum Schuljahr 2014/2015 ist die Schülerzahl um rund acht Prozent (768 Schüler) zurückgegangen. Ursächlich hierfür ist die Reduzierung von dreizehn auf zwölf Jahrgangsstufen. Der Schülerrückgang erhöht entsprechend die errechneten Flächenüberhänge.

In der Einzelaufstellung der Gymnasien (siehe Grafik 4 am Ende des Teilberichts) zeigt sich, dass das Tannenbusch-Gymnasium einen besonders hohen Wert aufweist. Dies hängt damit zusammen, dass sich das Gymnasium in einem Schulzentrum mit der Freiherr-vom-Stein-Realschule befindet. Die von beiden Schulen gemeinsam genutzten Räume sind seitens der Stadt Bonn flächenmäßig nur dem Gymnasium zugerechnet worden. Die Raumsituation ist insoweit verzerrt dargestellt. Dies ist bei der Interpretation der Kennzahl zu berücksichtigen.

Die Kennzahlausprägung deutet dennoch insgesamt auf Flächenüberhänge hin. Inwieweit Möglichkeiten bestehen, einen Standort zu reduzieren, hängt von der konkreten Raumsituation vor Ort ab. Die Flächensituation und die tatsächliche Raumausstattung können voneinander abweichen. Die Stadt Bonn sollte die Kennzahlausprägung daher zum Anlass nehmen, die Raumsituation detailliert auf Möglichkeiten zur Flächenreduktion zu prüfen.

→ **Empfehlung**

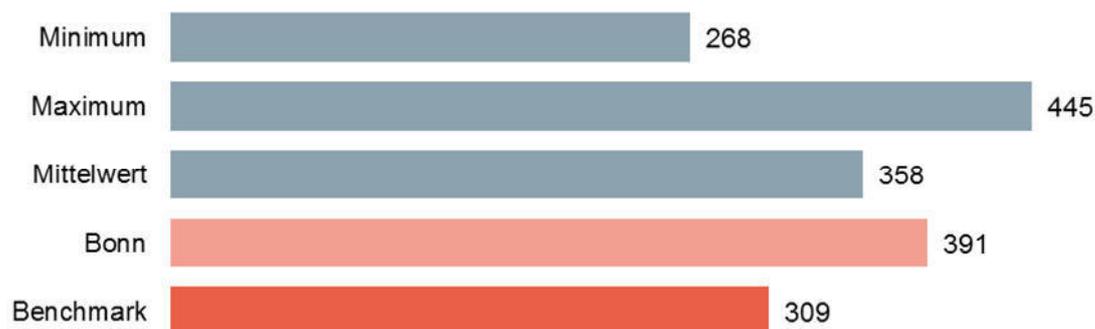
Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bonn, zu prüfen, ob es möglich ist, einen Standort aufzugeben. Dies kann beispielsweise im Rahmen der Aktualisierung der Schulentwicklungsplanung erfolgen.

Daten zur voraussichtlichen Schülerentwicklung liegen auch für die Gymnasien nicht vor. Die GPA NRW verweist auf die entsprechenden Empfehlungen zur Schulentwicklungsplanung.

Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler ist in Bonn im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 von 2.672 auf 4.509 (69 Prozent) angestiegen. Die Gebäudefläche der fünf Gesamtschulen betrug 2011 rund 67.000 m² BGF. Die Gesamtschulen werden als Ganztagschulen betrieben. Dies ist im Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
391	268	445	358	317	362	393	20

Für 2011 errechnet sich ein Potenzial von rund 14.000 m² BGF. Bis zum Schuljahr 2014/2015 hat sich die Schülerzahl um weitere 566 Schüler (13 Prozent) erhöht. Dies verbessert den Kennzahlenwert auf 346 m² BGF je Klasse. Dadurch sind aktuell bereits rund 7.000 m² des ausgewiesenen Potenzials realisiert.

Die spezifischen Besonderheiten der jeweiligen Standorte wirken sich bei der Realisierung von Flächenpotenzialen allerdings erschwerend aus. Aufgrund der Beschaffenheit des Baukörpers vieler Schulen kann die Stadt Bonn oft nur einen geringen Teil der Fläche für Unterrichtszwecke nutzen. Dies liegt häufig daran, dass Verkehrsflächen großzügig gestaltet sind (großflächige Flure und Treppenhäuser). Hierfür bietet die IGS Beuel ein gutes Beispiel. Von den insgesamt rund 18.400 m² Nutzfläche entfallen nahezu 50 Prozent allein auf Verkehrs- und Lagerflächen. Dies kann dazu führen, dass im Einzelfall trotz einer hohen Flächenkennzahl nicht genügend Räume zur Verfügung stehen, um Flächenpotenziale zu realisieren. Ob und in welchem Umfang Handlungsmöglichkeiten bestehen, kann die Stadt letztlich nur anhand einer individuellen Prüfung der Standorte verifizieren.

Aus den auslaufenden Schulen Theodor-Litt (HS) und Gottfried-Kinkel (RS) hat die Stadt Bonn die 5. Gesamtschule gegründet. Perspektivisch erhöht sich daher die Fläche für Gesamtschulen um die 2011 noch anteilig berücksichtigten Flächenanteile für die Haupt- und Realschule. Gleiches gilt perspektivisch allerdings auch für die Entwicklung der Schülerzahlen. Zum einen sind die neu gegründete Marie-Kahle-Gesamtschule sowie Bonns Fünfte noch nicht vollständig. Die kommenden Jahrgänge werden zu einem spürbaren Anstieg führen. Die Marie-Kahle Gesamtschule hat gegenwärtig noch keine Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe und Bonns Fünfte hat noch keine Schülerinnen und Schüler in den Jahrgangsstufen 9 bis 13.

Zum anderen ist damit zu rechnen, dass der Schüleranstieg bei den Grundschulen mittelfristig auch zu einem entsprechenden Trend bei den weiterführenden Schulen führt. Schließlich wählen viele Schüler verstärkt die Schulform „Gesamtschule“, die somit immer stärkere Akzeptanz erfährt. Ob und inwieweit langfristig Potenziale verbleiben, kann man in Anbetracht der zahlreichen Unwägbarkeiten zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilen.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2011

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	339	301	38	463	17.700
Hauptschulen	458	360	98	89	8.700
Realschulen	322	293	29	136	3.900
Gymnasien	309	274	35	406	14.000
Gesamtschulen	391	309	82	172	14.100
Gesamt					58.400

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Dieser 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 Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Flächenüberhänge je Klasse/Kurs werden mit der Anzahl der Klassen/Kurse im Schuljahr 2011/12 multipliziert. Hieraus ergibt sich ein gesamtstädtisches Flächenpotenzial von rund 58.400 m². Dies entspricht einem monetären Potenzial von rund 5,8 Mio. Euro. Aufgrund der bereits beschlossenen Schulschließungen bei den Haupt- und Realschulen reduziert sich das Potenzial auf knapp 46.000 m². Die ausgewiesenen Potenziale sind als Richtgrößen zu verstehen. Aufgrund der unsicheren Flächenbasis bedürfen sie einer Überprüfung auf Basis der konkreten Raumsituation.

Aktuell wird die Schulflächenplanung durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Bonn betrifft dies aktuell 361 Schüler.

Hieraus ergeben sich zusätzliche Anforderungen an die Schulraumplanung, die im Rahmen der Potenzialbetrachtung perspektivisch ebenfalls Berücksichtigung finden müssen.

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. Der interkommunale Vergleich basiert auf der Anzahl der Halleneinheiten.

Halleneinheiten je zehn Klassen 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,83	0,62	1,03	0,84	0,81	0,83	0,89	19

Bonn positioniert sich hier im Mittelfeld der geprüften Kommunen. Inwieweit die Stadt hierdurch auch den tatsächlichen Bedarf decken kann, zeigt der folgende Vergleich. Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für Bonn wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	38,6	46,9	8,3
Hauptschulen	7,4	8,1	0,7
Realschulen	11,3	8,7	-2,7
Gymnasien	33,8	24,7	-9,2
Gesamtschulen	14,3	16,7	2,3
Gesamt	105,5	105,0	-0,5

Es zeigt sich, dass die Stadt Bonn 2011 ebenfalls eine Turnhalleneinheit für zwölf Klassen vorhielt und damit eine exakte Bedarfsdeckung erreichte. Neben dem Sport in Schulturnhallen bietet die Stadt Bonn auch Alternativen, z.B. Schulschwimmen an. Die Nutzung der Schwimmbäder vereinfacht die Auslastungsplanung für den Schulsport. Aufgrund des Anstiegs der Schülerzahlen ist mittelfristig auch mit einem steigenden Bedarf an Turnhalleneinheiten für den Schulsport zu rechnen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bonn sollte den zukünftigen Bedarf konkret ermitteln und Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung entwickeln.

Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage sollte die Stadt hierbei primär darauf hinwirken, die vorhandenen Kapazitäten maximal auszulasten. Neu- und Erweiterungsbauten sollte sie so weit wie möglich vermeiden. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Turnhalle auf dem Gelände der früheren Theodor-Litt-Schule für die Nutzung gesperrt ist und im Hinblick auf die Errichtung der Gesamtschule „Bonns Fünfte“ ein ausreichender Ersatzbau geschaffen werden muss.

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 die Hallen von Berufskollegs und Förderschulen hinzu. Außerdem erfassen wir hier auch Turnhallen ohne schulische Nutzung. Insgesamt fließen in Bonn 123 Halleneinheiten in die Kennzahlenbildung ein.

Halleneinheiten je 1.000 Einwohner

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,39	0,28	0,51	0,40	0,38	0,41	0,43	19

Gesamtbetrachtung

- Die Stadt Bonn verfügt über keine aktuelle Schulentwicklungsplanung. Die letzte Planung stammt aus den Jahren 2009 für die Grundschulen bzw. 2007 für die weiterführenden Schulen. Schülerprognosen liegen derzeit nur für die Grundschulen vor. Der demografischen Wandel, der in Bonn azyklisch zum Land NRW verläuft, die Nachfrage nach Ganztagsangeboten, inklusiver Unterricht sowie ein stark verändertes Schulwahlverhalten haben zu großen Veränderungen in der Schullandschaft geführt. Die GPA NRW hält eine Aktualisierung der Planung für dringend erforderlich. Die Stadt hat den Handlungsbedarf erkannt und beabsichtigt, eine integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung aufzustellen, die den veränderten Planungserfordernissen Rechnung trägt.
- Bruttogrundflächen liegen für die Gebäude in Bonn noch nicht vor. Für die Prüfung hat die Stadt die Flächen daher näherungsweise auf Basis der Reinigungsflächen über einen Hochrechnungsfaktor ermittelt. Die Analyse der Flächenkennzahlen ist insoweit mit Unsicherheiten behaftet. Im Rahmen der Prüfung traten zahlreiche Unstimmigkeiten auf, die nicht alle abschließend geklärt werden konnten. Die GPA NRW sieht hier weiteren Handlungs- und Klärungsbedarf. Das städtische Gebäudemanagement sollte mittelfristig die Bruttogrundflächen für sämtliche Gebäude exakt ermitteln.
- Die von der GPA NRW ausgewiesenen Potenziale sind aufgrund der unsicheren Datelage bezüglich der Flächen sowie den konkreten baulichen Gegebenheiten nicht absolut zu sehen. Sie bedürfen einer individuellen Überprüfung im Einzelfall.
- Die Flächenkennzahl im Bereich der Grundschulen ist durchschnittlich. Die GPA NRW sieht hier Potenziale von knapp 18.000 m² BGF. Hierfür sind primär die Flächenstandards ursächlich. So hat die Stadt für die Einrichtung von Ganztagsbetreuung überwiegend parallele Raumstrukturen aufgebaut. Eine multifunktionale Nutzung von Räumen, wie dies in vielen anderen Städten praktiziert wird, ist nicht die Regel und erfolgte im Vergleichsjahr nur in Ausnahmefällen. In Anbetracht steigender Schülerzahlen und der perspektivischen Ausweitung des Ganztagsbetriebes sollte die Stadt zukünftig den vorhandenen Bestand nutzen, um den voraussichtlich steigenden Raumbedarf zu decken.
- Aufgrund des veränderten Schulwahlverhaltens gehen die Schülerzahlen bei den Real- und insbesondere den Hauptschulen zurück. Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach Gesamtschulen. Die Stadt Bonn hat dieser Entwicklung Rechnung getragen, indem sie eine Realschule und zwei Hauptschulen geschlossen hat. Im Gegenzug hat die Stadt zwei neue Gesamtschulen gegründet. Die Flächenpotenziale der Haupt- und Realschulen in Höhe von knapp 13.000 m² BGF sind damit bereits realisiert.
- Inwieweit bei den Gesamtschulen dauerhaft Flächenpotenziale vorhanden sind, kann derzeit nicht abgeschätzt werden, da die Anzahl der Gesamtschüler in den kommenden

Jahren stark ansteigen wird. Hierüber sollte die Aktualisierung der Schulentwicklungsplanung Aufschluss bringen.

- Die Gymnasien weisen Flächenpotenziale von rund 14.000 m² aus. Ob dies faktisch ausreicht, um einen Standort zu schließen, sollte die Stadt ebenfalls im Rahmen der Schulentwicklungsplanung konkretisieren.
- Anders als bei den Schulgebäuden sind bei den Schulturnhallen keine Potenziale ersichtlich. Hier erreicht die Stadt Bonn eine angemessene Bedarfsdeckung im Jahr 2011.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Bonn 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 Lebenszykluskosten zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügte Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 1) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Bonn 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 Bonn die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Bonn einen Wert von 59 Prozent erreicht. Dies zeigt, dass bereits zahlreiche gute Ansätze vorhanden sind, diese aber weiter ausgebaut werden müssen. So ist die Stadt Bonn insbesondere in den Themen Planung, Technik, Instandhaltung und Sanierung organisatorisch gut aufgestellt. Mit Ausnahme der Bruttogrundflächen besteht auch eine gute Daten- und Informationsbasis. Die GPA NRW verweist insoweit auf die Handlungsempfehlung im Kapitel „Inhalte, Ziele und Methodik“. Vor allem in der Organisation des Portfoliomanagements sowie im Bereich der kaufmännischen Steuerung der Gebäude (Kostenrechnung/Kennzahlen) sieht die GPA NRW Handlungsbedarf.

Eine zentrale Stelle, die für die strategische Immobiliensteuerung zuständig ist, gibt es in Bonn bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte eine zentrale Stelle einrichten, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung zuständig ist. Diese Stelle sollte alle strategisch relevanten Informationen zusammentragen und entsprechende Entscheidungen für Verwaltungsvorstand und Politik vorbereiten.

Der Eigenbetrieb „Städtisches Gebäudemanagement Bonn“ (SGB) bewirtschaftet die städtischen Gebäude. Ein Mieter-Vermieter-Modell ist zwar beabsichtigt, bisher allerdings noch nicht eingeführt worden. In einem solchen Modell tritt das Gebäudemanagement als Vermieter auf und rechnet die Gebäudekosten über Mieten mit den Nutzern ab. Die Rolle der städtischen Dienststellen ist somit als Mieter bzw. Auftraggeber zu sehen. Systembedingt hat dann der Mieter ein originäres Interesse daran, möglichst geringe Flächen vorzuhalten, da er die Kosten für die Gebäude zu tragen hat. Eine verursachungsgerechte und budgetrelevante Zuordnung von Kosten setzt Steuerungsanreize bei den Nutzern und bewirkt eine Sensibilisierung für den wirtschaftlichen Umgang mit Gebäuden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, für das Gebäudemanagement das Mieter-Vermieter-Modell einzuführen.

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. Darüber hinaus sollte auch ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster für alle Gebäude vorhanden sein. In einem solchen Kataster sind alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär zu erfassen. In Bonn liegen zahlreiche gebäudewirtschaftliche Grunddaten bereits vor. Zur weiteren Transparenzerhöhung halten wir es ergänzend für sinnvoll, die wesentlichen Informationen für jedes Gebäude in einem „Steckbrief“ zu bündeln.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, alle entscheidungsrelevanten Daten in einem „Gebäudesteckbrief“ zusammenzufassen.

Schließlich sollte die Stadt verbindliche Regeln für das Verfahren zur Portfoliosteuerung aufstellen. Ziel sollte es sein, eine kontinuierliche Analyse des städtischen Gebäudeportfolios und eine regelmäßige Berichterstattung zu gewährleisten. Auf diese Weise ermöglicht das Portfoliomanagement, Handlungsmöglichkeiten aktiv zu identifizieren und beschränkt sich nicht auf anlassbezogene Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bonn, ein verbindliches Regelwerk zur Portfoliosteuerung zu entwickeln.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssen sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt die Gebäudewirtschaft in der Regel nur bei Bedarf an, um z.B. anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen. Für die bestehenden Gebäude führt sie 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**

Das Gebäudemanagement sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen.

Die Schwerpunkte im Controlling und Berichtswesen liegen in Bonn primär im Segment der Bautätigkeit. Das bereits bestehende Controlling und das Berichtswesen sollten um gebäudebezogene Auswertungen und Kennzahlen entsprechend erweitert werden.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- (in Bonn steigende) 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 Bonn hatte 2011 insgesamt 72,67 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten. Auf dieser Basis berechnet, entstehen der Stadt Bonn Personalaufwendungen in Höhe von rund 2,9 Mio. Euro jährlich. Die Stellen teilen sich wie folgt auf die Schulformen auf:

- Grundschulen 12,19 Stellen,
- Hauptschulen 4,66 Stellen,
- Realschulen 8,68 Stellen,
- Gymnasien 18,98 Stellen,
- Gesamtschulen 9,87 Stellen,
- Berufskollegs 14,39 Stellen und
- Förderschulen 3,90 Stellen.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73	55	103	73	67	72	76	22

³ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Insgesamt positioniert sich Bonn auf einem durchschnittlichen Aufwandsniveau. Betrachtet man die verschiedenen Schulformen, so sind größere Unterschiede erkennbar. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

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

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47	35	73	51	46	51	57	20

Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind abhängig von der Stellenbewertung (Eingruppierung) und der Stellenbemessung (Anzahl Stellenanteile vollzeitverrechnet). Die GPA NRW unterzieht diese beiden Einflussgrößen nachfolgend einer detaillierten Analyse.

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 ist auch in Bonn der Fall. Die Schulsekretariatsstellen der Stadt Bonn waren 2011 den Entgeltgruppen 6, 5 und 3 zugeordnet.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Bonn: Vollzeit-Stellen	Bonn: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	0	0%	0,6%
E 8	0	0%	7,3%
E 7	0	0%	0,1%
E 6	40,57	56%	54,7%
E 5	6,94	10%	31,7%
E 4	0	0%	0,0%
E 3	25,16	35%	5,6%

Auffällig ist der im Vergleich zu anderen Städten hohe Anteil an E3-Stellen. Seit der Umstellung auf den TVÖD erfolgten Nachbesetzungen der Sekretariatskräfte in Bonn nur noch in E3 im Rahmen externer Einstellungen. Aufgrund dieser Eingruppierung verzeichnet Bonn sehr niedrige Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle.

Aufwendungen je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
40.057	39.437	46.243	42.421	41.368	42.630	43.527	22

Stellenbewertungen und Organisationsuntersuchungen in anderen Städten führen regelmäßig zu einer Eingruppierung der Sekretariatsstellen in E5 bzw. E6. Auch die Stadt Bonn hat ihre bisherige Bewertungspraxis auf den Prüfstand gestellt. Dies hat dazu geführt, dass ab dem 01. Dezember 2013 alle Sekretariats-Stellen mit E5 bzw. E6 bewertet werden.

→ **Feststellung**

Die Eingruppierung in die Stufe E5 bzw. E6 entspricht interkommunalem Standard. Die GPA NRW sieht insoweit keinen Handlungsbedarf.

Verfahren zur Stellenbemessung

Als Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellen liegt die „Dienststundenfestlegung für Schulsekretariate“ aus dem Jahr 1991 vor. Das Aufgabenspektrum im Schulbetrieb hat seitdem verschiedene Veränderungen erfahren. Teilweise sind diese Veränderungen in der Berechnungsgrundlage noch nicht berücksichtigt. Hierzu zählen beispielsweise „selbständige Schule“, „Inklusion/Gemeinsamer Unterricht(GU)“ und „Ganztag im Grundschulbereich“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte die Berechnungsgrundlage für die Stellenbemessung der Schulsekretariate zeitnah überarbeiten, um dem derzeitigen Aufgabenspektrum gerecht zu werden.

Die Stadt Bonn berechnet den Stellenbedarf differenziert nach Schulformen, indem sie Wochenstunden je Schüler ermittelt. Hierbei gibt es einen Sockelbetrag nach Schülerzahlen sowie Zuschläge für schulformspezifische oder schulspezifische Besonderheiten. So gibt es beispielsweise Zuschläge für Ganztagsbetrieb in weiterführenden Schulen oder hohe Migrationsanteile bei den Schülern. Die Festlegungen werden durch das Personal- und Organisationsamt der Stadt getroffen.

Das Stellenvolumen hat sich nach Auskunft der Verwaltung in den letzten Jahren nicht merklich verändert. Die aktuelle Stellenbemessung wird seitens der Verwaltung als angemessen eingeschätzt. Lediglich im Grundschulbereich gibt es wiederkehrend Bedarfsanmeldungen für eine Neubemessung der Stellenanteile. Entsprechende Anfragen werden sowohl von Schulleitungen als auch Sekretariatskräften initiiert.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
548	428	778	602	548	605	659	22

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Sekretariatskräfte in Bonn eine vergleichsweise geringe Anzahl an Schülern betreuen. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Hierbei ist auffällig, dass es große Unterschiede

zwischen den Grundschulen und den weiterführenden Schulen gibt. Die Kennzahlenausprägung deutet auf eine sehr hohe Auslastung bei den Grundschulen hin. So betreut in den Grundschulen in Bonn eine Stelle durchschnittlich rund 920 Schüler, was erheblich über den Vergleichswerten anderer Städte liegt (Mittelwert 655). Insoweit bestätigt der Kennzahlenvergleich die oben beschriebenen Forderungen.

In den weiterführenden Schulen liegt Bonn hingegen mit rund 400 bis 500 Schülern je Stelle deutlich unterhalb der Vergleichswerte anderer Städte. Die Differenzen zwischen den Schulformen deuten auf eine unterschiedliche Auslastungs-Situation in den Sekretariaten hin.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte die Kennzahlenausprägung zum Anlass nehmen, das gewählte Stellenbemessungsverfahren zu überprüfen.

Die Stadt Bonn sollte auch eine regelmäßige Anpassung der Stellenbemessung vornehmen. Dies ist wichtig, um die Stellenausstattung an sich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen. So hat beispielsweise die Entwicklung der Schülerzahlen einen maßgeblichen Einfluss auf die Stellenausstattung. Sofern sich aus einer Bedarfsberechnung Veränderungen ergeben, kann aufgrund der Vertragsmodalitäten eine Anpassung der Stellenanteile in der Regel zeitnah erfolgen.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Sommer 2014 erschienene KGSt-Bericht zu diesem Thema geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben:

- die Einordnung über Kennzahlenwerte,
- ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie
- ein analytisches Verfahren, das auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert.

Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

In Bonn gibt es keine Vertretungsbezirke oder schulformübergreifende Vertretungsregelungen. Die Stadt Bonn regelt die Vertretung in den Sekretariaten auch über sogenannte „Springer“. Die Schulverwaltung setzt die Kräfte nach individueller Prüfung in Abstimmung mit den „betroffenen“ Schulleitungen an Vertretungsschulen ein. Jeder Fall wird individuell und im Einvernehmen mit den betroffenen Springerkräften geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bonn sollte für den Vertretungsfall generelle Regelungen treffen.

In der Praxis hat sich das folgende Modell bewährt: Bis zu einer Woche gibt es keine Vertretung. Erst ab der zweiten Woche wird eine Vertretung gestellt. Hierbei erfolgt eine Abwägung durch die jeweilige Schulleitung unter Berücksichtigung des möglichen Rückkehrtermins. Stadtweit soll nach Möglichkeit eine ausgewogene gegenseitige Vertretung erreicht werden. Als

Grundregel der Wochenstundenzahl der Vertretung gilt: 60 Prozent an der Stammschule, 40 Prozent an der Vertretungsschule.

Derzeit müssen die Sekretariatskräfte grundsätzlich ihren Erholungsurlaub in den Schulferien nehmen. Dies führt in der Regel dazu, dass während der Schulferientage, mit Ausnahme des Erholungsurlaubs, gearbeitet wird. Zur Optimierung der Arbeitsabläufe sind viele Städte dazu übergegangen, eine Jahresarbeitszeit einzuführen. Dies bedeutet, dass während der Schulzeit „mehr“ gearbeitet wird, so dass ein Zeitüberhang entsteht, der in den Schulferien abgefeiert werden kann. So steht während der Schulzeit mehr Arbeitskraft zur Verfügung und man kann Leerzeiten in den Ferien vermeiden. Aus Sicht der GPA NRW ist diese Verfahrensweise geeignet, den oben beschriebenen Auslastungsfragen zu begegnen. Durch anfallende, von der Schulleitung abgezeichnete, Überstunden, kann dieses Prinzip der Mehrarbeit während der Schultage bereits jetzt auch in Bonn Anwendung finden. Dies erfordert allerdings jeweils eine individuelle Genehmigung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte prüfen, inwieweit eine generelle Veränderung der organisatorischen Rahmenbedingungen zur Optimierung der Arbeitsabläufe auch in Bonn beitragen kann.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Im Jahr 2011 hatten rund 7.500 Schüler Anspruch auf Erstattung der Fahrkosten. Insgesamt zahlt die Stadt Bonn rund 5,9 Mio. Euro jährlich für die Schülerbeförderung. Hierbei entfallen rund 0,4 Mio. Euro auf die Grundschulen und 3,8 Mio. Euro auf die weiterführenden Schulen, sowie rund 1,7 Mio. Euro auf Berufskollegs und Förderschulen.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	134	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	726	219	1.611	633	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	17,1	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18
Einpendlerquote in Prozent	11,4	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 des Teilberichts zu entnehmen. Die Höhe der Aufwendungen für Schülerbeförderung ist wesentlich von der Stadtstruktur und dem Anteil der tatsächlich beförderten Schüler abhängig. Letzterer wird

wiederum durch die Schulstruktur der Stadt sowie die Einpendlerquote beeinflusst. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab.

Zunächst ist festzuhalten, dass die städtische Struktur von einer hohen Bevölkerungsdichte geprägt ist. Mit 2.256 Einwohnern je km² liegt diese deutlich oberhalb des Mittelwertes der kreisfreien Städte (1.873 Einwohner je km²). Dieses Strukturmerkmal wirkt für Bonn begünstigend. Aufgrund der räumlichen Nähe sind sowohl Grund- als auch weiterführende Schulen für die Bonner Schüler sehr gut erreichbar. Dies führt in vielen Fällen dazu, dass eine Schülerbeförderung entbehrlich ist. Auch muss die Stadt nur in wenigen Ausnahmefällen Schülerspezialverkehr einsetzen.

Dennoch liegt der Anteil der beförderten Schüler in Bonn oberhalb des Medians. Dies ist auf die hohe Einpendlerquote zurückzuführen. Als attraktiver Schulstandort zieht die Stadt zahlreiche Schüler aus Nachbarkommunen an, was in erheblichem Umfang zusätzliche Schülerbeförderungskosten verursacht. Dieser Effekt betrifft alle weiterführenden Schulen und erweist sich in finanzieller Hinsicht als ein bestimmender Faktor. Die Aufwendungen je Schüler liegen im oberen Viertel der Vergleichskommunen.

→ **Feststellung**

Für Bonn wirken sich die strukturellen Rahmenbedingungen insgesamt belastend aus.

Aufgrund der demografischen Entwicklung ist zukünftig mit leicht steigenden Schülerzahlen und damit auch steigenden Kosten für die Schülerbeförderung zu rechnen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Bonn wickelt die Schülerbeförderung weitestgehend über den öffentlichen Nahverkehr ab. Die Schüler können ermäßigte SchülerTickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Dies ist der Standard im Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS).

Grundsätzlich trägt die Stadt Bonn nur die notwendigen Schülerbeförderungskosten der anspruchsberechtigten Schüler. Zusätzliche Fahrten (z.B. Ausflüge) übernimmt sie nicht.

Das Schulverwaltungsamt prüft die Ansprüche auf Übernahme von Fahrkosten. Das Verkehrsunternehmen (Stadtwerke Bonn - SWB) erhebt dann den zutreffenden Preis direkt beim Schüler und händigt ihm das Ticket aus. Da die SchülerTickets eine Nutzung des ÖPNV über den Schulweg hinaus ermöglichen, kann der Schulträger von den Eltern bzw. volljährigen Schülern einen Eigenanteil von bis zu zwölf Euro erheben. Den Anspruch auf diesen Eigenanteil hat die Stadt an das Verkehrsunternehmen abgetreten. Hat ein Schüler einen Anspruch auf Schülerbeförderung, zahlt er entsprechend nur den Eigenanteil für ein solches SchülerTicket. Grundlage für die Leistung von Ausgleichszahlungen an die Stadtwerke Bonn sind die „Hinweise zum Schülerticket in Nordrhein-Westfalen“ gemäß Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Innenministeriums und des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung vom 25.01.2001.

Die Stadt Bonn setzt in wenigen Fällen auch Schülerspezialverkehr ein. Im Jahr 2011 betraf das 268 Schüler. Davon waren 221 Förderschüler, 20 Grundschüler sowie 22 Schüler von weiterführenden Schulen. Die Ausschreibung des Schülerspezialverkehrs erfolgt nach Auskunft des Schulamtes spätestens alle vier Jahre, zuletzt für das Schuljahr 2011/2012. Dies gilt für Fahrten

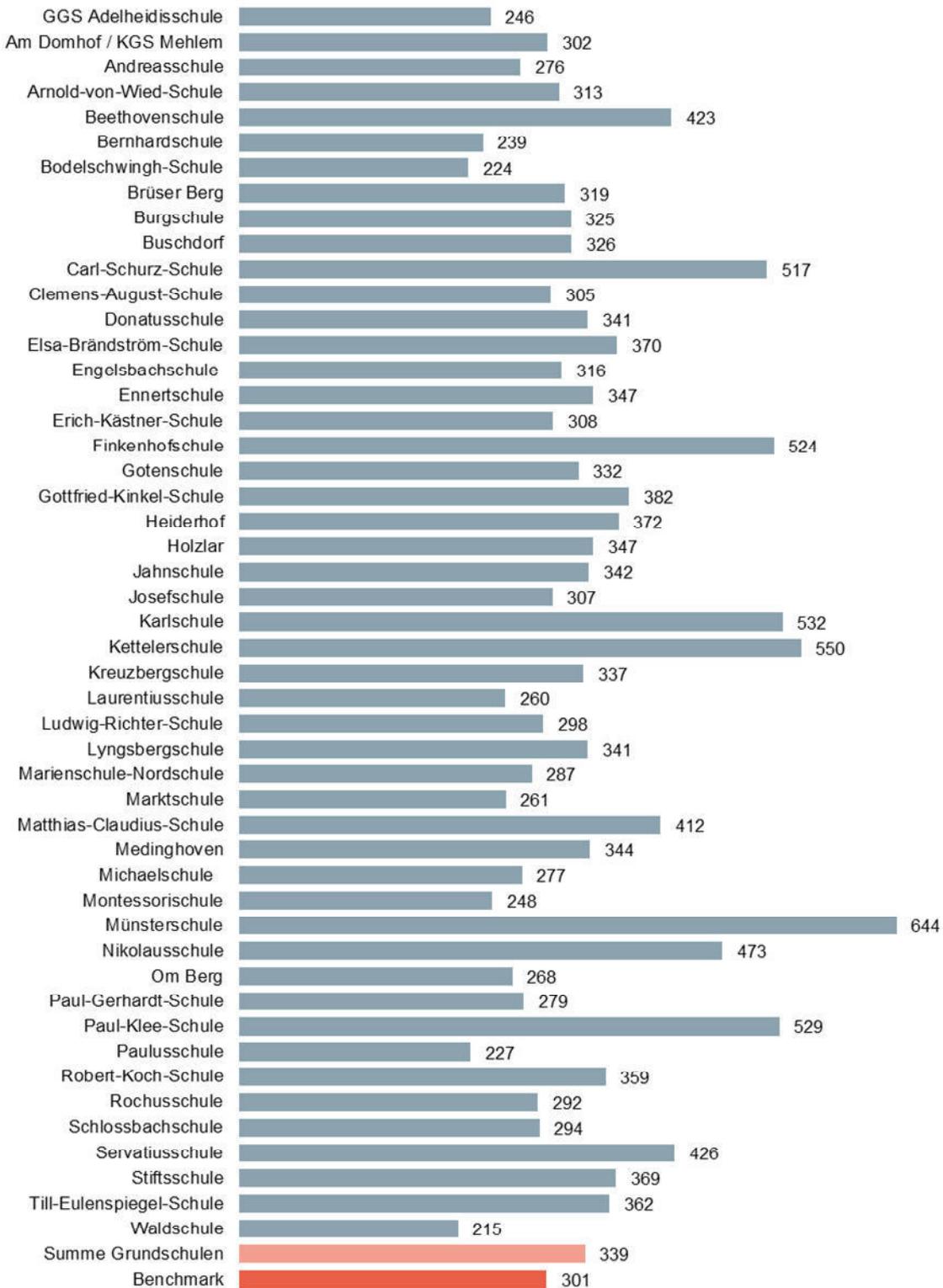
mit mehr als vier Fahrgastplätzen. Die Fahrten bis zu vier Fahrgastplätzen schreibt die Stadt jährlich neu aus.

→ **Feststellung**

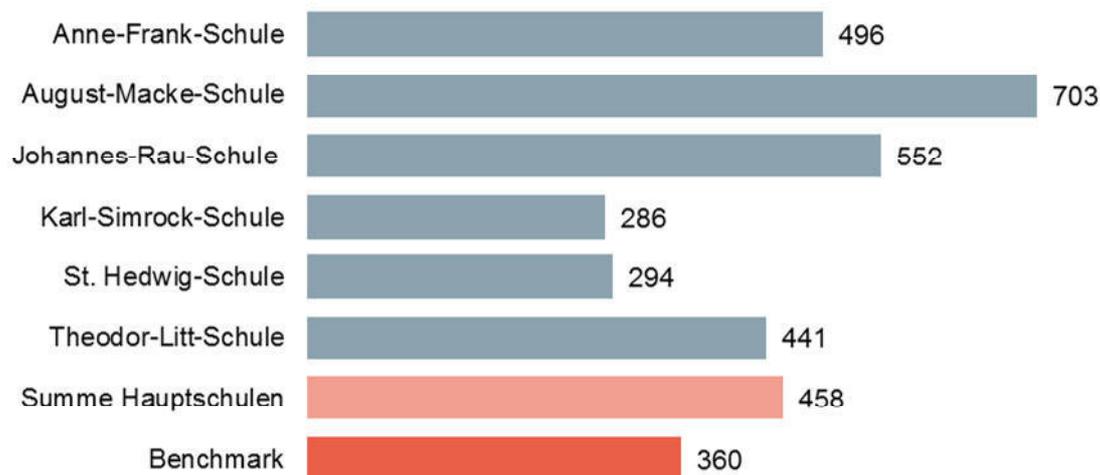
Die GPA NRW sieht bezüglich der Steuerung im Bereich Schülerbeförderung keinen Handlungsbedarf.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

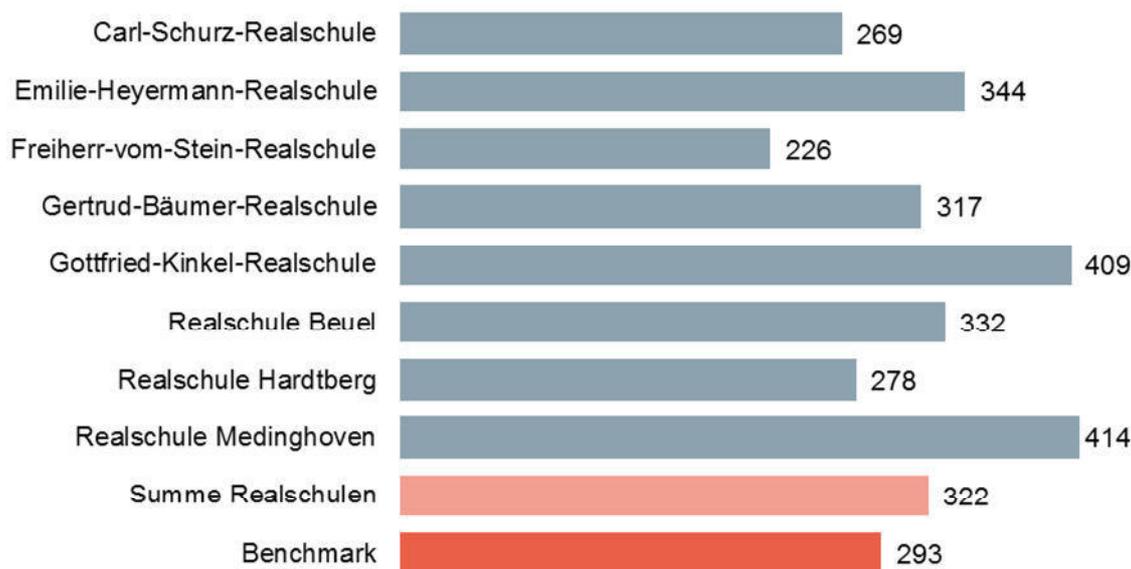
Grafik 1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



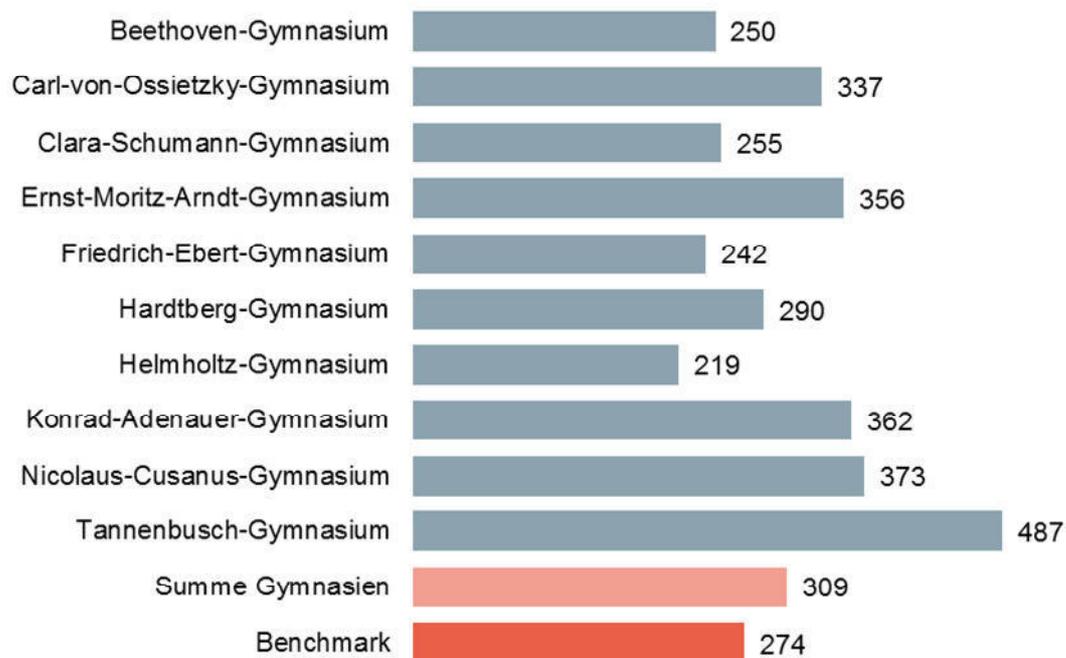
Grafik 2: BGF Hauptschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



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

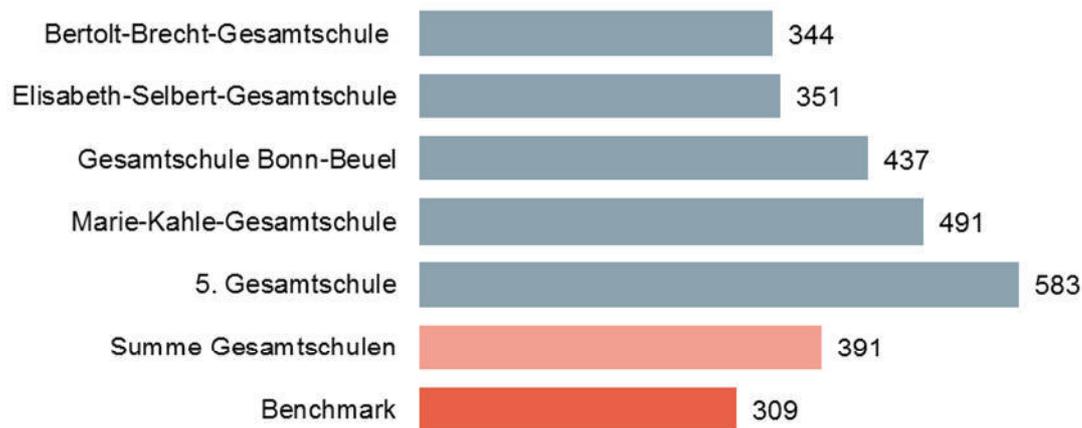


Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	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				12	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				25	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungsstau ermittelt?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Wird das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für exter-	überwiegend	2	2	4	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
ne Services und Dienstleistungen?	erfüllt				
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				48	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				73	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				31	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				79	
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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarienberechnungen 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				18	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				55	
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	vollständig	3	3	9	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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	vollständig erfüllt	3	2	6	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?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				49	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				82	
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?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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				10	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				26	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				168	285
Erfüllungsgrad gesamt				59	

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Bonn	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi- an)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	42	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	921	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	38.369	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	108	60	127	84	74	80	95	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	406	309	704	520	451	526	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	33.400	46.700	42.225	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	102	43	102	62	54	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	416	416	1.117	721	651	699	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.602	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	77	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	507	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	39.011	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	85	51	107	72	64	70	79	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	457	403	832	613	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	38.668	38.668	47.969	42.897	42.207	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in	159	78	322	162	123	149	192	22

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Euro								
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	275	136	556	295	216	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	38.934	44.130	41.967	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	47	35	73	51	46	51	57	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	840	597	1.234	887	758	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	39.088	39.088	45.250	43.218	42.355	43.474	44.206	21

Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	38	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	694	478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	2,7	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Einpendlerquote in Prozent	0,2	0,0	1,9	0,4	0,0	0,1	0,4	15
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	156	35	219	129	101	123	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	162	162	1.591	537	382	457	543	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	76,0	6,1	76,0	26,0	17,8	20,9	32,7	17
Einpendlerquote in Prozent	6,9	0,0	10,2	2,8	0,5	1,6	3,8	15
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	197	23	231	119	86	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	222	222	1.594	501	406	437	494	16

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	82,7	4,4	82,7	27,2	19,2	21,3	30,8	17
Einpendlerquote in Prozent	20,5	0,0	20,5	4,1	0,9	1,5	4,2	15
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	183	26	231	121	78	104	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	225	225	1.589	526	395	425	510	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	78,0	6,0	78,0	26,4	18,0	21,3	35,4	17
Einpendlerquote in Prozent	19,4	0,0	21,7	5,9	1,0	3,7	7,0	15
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	237	34	293	142	89	117	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	252	172	1.590	473	384	416	461	15
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	89,8	1,9	89,8	36,7	22,6	31,2	47,9	16
Einpendlerquote in Prozent	18,0	0,0	18,0	5,9	2,8	4,6	8,9	14
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	642	257	1.563	721	538	669	877	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.814	886	3.966	1.831	1.040	1.647	2.135	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	34,5	12,5	70,5	43,8	34,5	47,0	52,6	17
Einpendlerquote in Prozent	3,6	0,0	20,9	2,9	0,6	0,8	2,8	15
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	80	20	112	66	52	67	83	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	375	339	1.590	568	389	472	583	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	21,4	3,7	29,5	13,0	9,1	12,4	14,9	16
Einpendlerquote in Prozent	11,5	0,0	59,8	17,0	4,0	12,1	22,6	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 Bonn im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	5
Kennzahlen	5
Straßenbeleuchtung	10
Energie	11
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	12

→ 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 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 Betrachtung um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Bonn erörtert wurde.

Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen

- Für die Herstellung, Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen ist in Bonn das Tiefbauamt, Amt 66, zuständig. Der städtische Bauhof ist Teil des Amtes 66.

- Eine Straßendatenbank wird als separate Ebene in der Katasterdatenbank GEO-INFO geführt. Das Tiefbauamt nimmt Eingaben und Auswertungen entsprechend der durchgeführten Maßnahmen bzw. der benötigten Informationen vor. Die Informationen über Abwasserkanäle liegen bei der Stadtentwässerung, ebenfalls Amt 66, vor.
- Diese Straßendatenbank enthält alle notwendigen Informationen, auch über Aufbrüche durch Versorger. Investive wie auch konsumtive Maßnahmen werden erfasst. Der aktuelle Zustand ist jederzeit über die Datenbank abrufbar. Durch die Übernahme von geplanten Straßenbaumaßnahmen könnte bei Anfragen von Versorgern zu Aufbrüchen sofort die Planung der Stadt Bonn abgeglichen werden.
- Der Wert von Verkehrsschildern wurde bei der Erfassung und Bewertung berücksichtigt. Sie sind jedoch nicht einzeln aufgeführt. Lichtsignalanlagen und Straßenbeleuchtung sind in einer separaten Datei erfasst.
- Da der Winterdienst von „bonnorange“ durchgeführt wird, sind auch dort alle Informationen hinterlegt.
- Regelmäßige Kontrollen der Straßen werden entsprechend der vorhandenen Dienstweisung durchgeführt. Turnus und Kontrollaufgaben sind darin geregelt. Protokolliert wird in einem Begeherbuch. Diese Informationen werden in die Straßendatenbank übernommen.
- Wertveränderungen werden bei durchgeführten Maßnahmen der Anlagenbuchhaltung mitgeteilt. Eine Wertanpassung für nicht durchgeführte Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen erfolgt ebenfalls.
- Zur Unterhaltung der Straßen liegt eine grobe Bedarfsplanung vor. Zustandsentwicklungsprognosen werden hierfür nicht erarbeitet. Es entscheidet die Finanzlage über Durchführung und Umfang von Maßnahmen. Es werden langfristige Bauprogramme über 10 – 15 Jahre für investive Erhaltungsmaßnahmen aufgestellt und jährlich fortgeschrieben. Über die Bewertung und den Zustand ergeben sich die Prioritäten dieser Programme.
- Die Eigenleistungen in der Straßenunterhaltung konzentrieren sich auf wenige kleine und dringliche Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht. Alle weiteren Aufgaben werden vergeben. Hierfür wurden verschiedene Firmen mit Jahresverträge beauftragt, die sich an einem Leistungskatalog orientieren.
- Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) gibt es im Tiefbauamt nicht. Die erbrachten Eigenleistungen unterliegen der Verkehrssicherung und sind von eigenem Personal in kürzester Zeit zu erbringen. Nur für diese Leistungen wird der städtische Bauhof vorgehalten.

Strukturen

Die Strukturkennzahlen zeigen die Rahmenbedingungen einer Kommune im Bereich der Verkehrsflächen. Die Stadt Bonn unterhält rund 9,7 Mio. m² Verkehrsfläche. Diese verteilen sich wie folgt:

60 Prozent Fahrbahn

23 Prozent Geh- und Radwege

11 Prozent Straßenbegleitgrün

6 Prozent Parkbereiche

Die verschiedenen Flächenarten zeigen eine durchschnittliche Verteilung.

Der im Folgenden dargestellte Aufwand beinhaltet nicht die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün. Deren Betrachtung erfolgt im Teilbericht Grünflächen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.322	805	3.195	1.954	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	25,96	20,87	47,21	32,34	22

Durch die überdurchschnittliche Einwohnerdichte wird je Einwohner weniger Verkehrsfläche zum Erreichen des Wohnortes oder der Arbeitsstelle benötigt. Eine hohe Einwohnerdichte ist gleichbedeutend mit verdichteter Bebauung.

Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale für den Zustand der vorhandenen Verkehrsflächen,

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition in bestehendes Vermögen

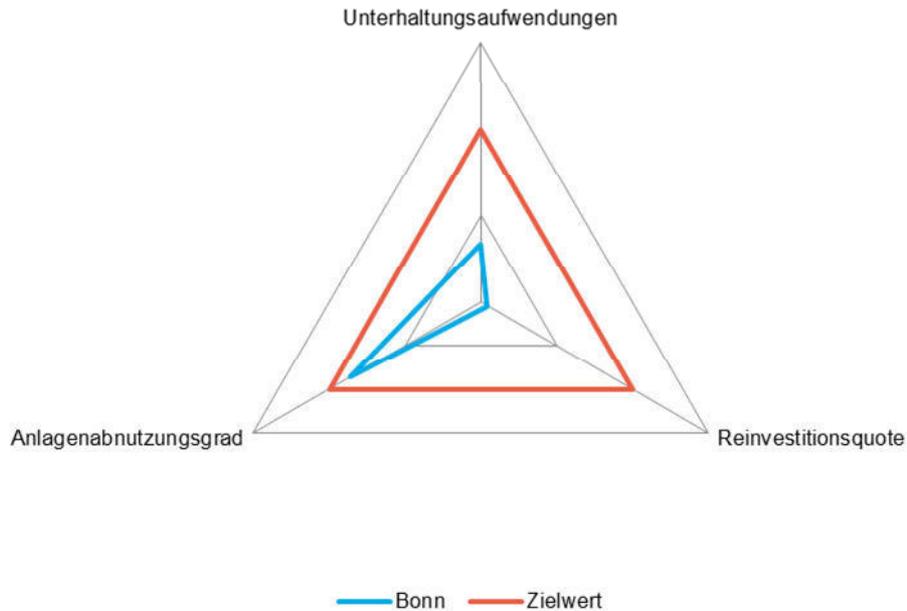
sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Bonn ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

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 zugrun-

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

de. 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.

Zustandsfaktoren 2011



	Bonn	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,37	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	4,29	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	43,00	50

Anlagenabnutzung

Der Anlagenabnutzungsgrad ist das Verhältnis von Restnutzungsdauer zu Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Er zeigt das durchschnittliche Alter des Straßenvermögens.

Die Gesamtnutzungsdauer für neu erstellte Straßen wurde in Bonn mit unterschiedlichen Nutzungsdauern für die verschiedenen Straßenarten festgelegt, im Durchschnitt liegt diese bei 50 Jahren. Die NKF-Rahmentabelle hat eine mögliche Gesamtnutzungsdauer von 30 bis 60 Jahren für Straßen zugelassen. Bei der Bewertung für die Eröffnungsbilanz wurde bei bestehendem Vermögen mit Abschlägen wegen Alter, Abnutzung und Zustand gerechnet.

Der Anlagenabnutzungsgrad gibt Hinweise darauf,

- inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und

- ob Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Ein Wert um 50 Prozent deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Vermögen hin.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
43,00	8,94	80,00	52,44	17

Die große Spannweite dieser Kennzahlen resultiert aus zwei Gründen:

- die Städte verfügen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz und
- für die Bewertung der Anlagen wurden unterschiedliche Wege gewählt.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Bonn lässt auf eine gleichmäßige Verteilung neuer und älterer Straßen schließen. Auf die notwendige Investitionstätigkeit wird im Abschnitt Reinvestition eingegangen.

Da bereits bei Deckensanierungen eine Anpassung der Restnutzdauer und die Einteilung in eine bessere Zustandsklasse erfolgt, ist der Anlagenabnutzungsgrad nur ein Anhaltspunkt für den Oberflächenzustand. Die Unterbauten und Tragschichten der Verkehrsflächen bestehen nach Aussage des Tiefbauamtes zu ca. 47 Prozent aus alten Bauweisen. Teilweise wurden lediglich Natursteinpflaster und Straßenbahnschienen mit bituminösen Deckschichten überzogen.

Deckensanierungen werden auch bei geringem Umfang investiv verbucht. Obwohl nur die Decke behandelt wurde, wird dieser Abschnitt wie eine neue Straße eingestuft.

→ **Feststellung**

Der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Bonn zeigt noch keine Überalterung der Verkehrsflächen.

Bereits bei der letzten Prüfung wurde ein sehr guter Zustand des Straßenvermögens festgestellt. 51 Prozent der Verkehrsflächen befanden sich in den Zustandsklassen „sehr gut – noch gut“.

Weitere Ausführungen zum Thema Anlagenabnutzungsgrad finden sich im Teilbericht Finanzen

Unterhaltung

Die GPA NRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der FGSV, Ausgabe 2004, orientiert.

Aufwendungen Unterhaltung je m² Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,86	1,43	3,61	2,59	16
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,37	0,32	0,95	0,56	16
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,49	0,82	2,96	2,05	20

Die Aufwendungen je m² Verkehrsfläche setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Personalaufwendungen der Stadt Bonn und den Abschreibungen zusammen. Die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche sind ohne die Abschreibungen errechnet.

Die FGSV hat in ihrem Merkblatt einen Finanzbedarf (Unterhaltungsbedarf) von 1,10 Euro pro m² Verkehrsfläche zum Erhalt des vorhandenen Zustandes ermittelt. Eine Verbesserung des Zustandes kann damit nicht erreicht werden. Sie ist dabei von einer „Standard-Erhaltungsstrategie“ ausgegangen. Nicht berücksichtigt wurden mögliche örtliche Besonderheiten wie z. B. ein

- überdurchschnittlicher Anteil von Straßen der Bauklasse I und SV,
- erhöhter Erhaltungsaufwand durch Altbauweisen (Einstreudecken, Hochofenschlacke-Schichten usw.),
- schlechter Erhaltungszustand des Netzes (Nachholbedarf/Sanierungsstau) sowie
- erhöhte Folgekosten für eine besonders hohe Zahl an Aufbrüchen durch Versorger.

Nach der Empfehlung der FGSV fehlen Bonn im Jahr 2011 rechnerisch 0,73 Euro je m² für die Unterhaltung des vorhandenen Zustands. Das entspricht einer Summe von 7,1 Mio. Euro. Allerdings zeigt der Anlagenabnutzungsgrad ein ausgewogenes Straßenvermögen mit neueren und älteren Straßen. Hierzu erläuterte das Tiefbauamt:

„Da ausreichend Mittel für die frühzeitige Unterhaltung zur Verfügung stehen, ist die Straßensituation gut erhalten. Die Tragschichten sind durch die ausreichende Unterhaltung meist in Ordnung.“

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Jahr 2011 auf dem niedrigsten Niveau der betrachteten Jahre 2008 bis 2011. Im Durchschnitt ergibt sich für diese Jahre ein Wert von 0,40 Euro je m².

Angesichts der Kennzahl „Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro“ und den Empfehlungen der FGSV sollte die Wertentwicklung des Straßenvermögens beobachtet werden. Eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung ist notwendig, um die veranschlagte Nutzungsdauer zu erreichen. Ist die Unterhaltung zu gering besteht die Gefahr des vorzeitigen Wertverlustes. Dies würde den Haushalt durch außerplanmäßige Abschreibungen belasten und das Vermögen vorzeitig verringern.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen um die steti-ge Erfüllung der Aufgaben zu sichern.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Bonn sind seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Dies konnte bisher durch den guten Zustand gerechtfertigt werden. Allerdings sieht die GPA NRW bei weiterhin geringen Unterhaltungsmitteln Risiken für den städtischen Haushalt. Die Nutzungsdauer verringert sich, außerplanmäßige Abschreibungen fallen an und Investitionen müssen vorzeitig oder umfangreicher erfolgen.

Reinvestition

Die Verkehrsflächen sind für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Bonn notwendig. Daher ist es wichtig, dass in ausreichendem Maße in dieses Vermögen investiert wird um den Wert dieses Vermögens zu erhalten.

Reinvestitionsquote 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,49	0,82	2,96	2,05	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	4,29	1,86	36,69	14,33	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,11	0,04	0,77	0,30	13

Die Reinvestitionsquote stellt das Verhältnis von Abschreibungen und Investitionen in bestehendes Vermögen dar. Diese Quote zeigt, ob die Abschreibungen zum Werterhalt wieder in das vorhandene Anlagevermögen investiert wurden oder Wertverluste entstehen.

Das Straßennetz belastet den städtischen Haushalt nicht nur über anstehende Investitionen in neues Vermögen. Er wird zudem erheblich über die Abschreibungen, aber auch über notwendige Sanierungsmaßnahmen, in bestehendes Vermögen belastet.

Um den dauerhaften Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang investiert werden. Die Wertveränderung des Straßenvermögens von 2008 bis 2011 zeigt sich in der Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“.

Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009	2010	2011
668.294.992	646.880.170	627.470.694	605.733.525

Die Bilanzsumme beinhaltet die Verkehrsflächen und die betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten vier Jahren verringert sich dieser Wert um 9,4 Prozent.

Ursächlich hierfür ist die zu geringe Reinvestition. In Bonn wurden 2011 lediglich 4,4 Prozent der Abschreibungen wieder in das Anlagevermögen Verkehrsflächen reinvestiert.

→ **Feststellung**

Setzt sich die für 2011 ermittelte, geringe Investitionsquote in den Folgejahren fort, droht ein nachhaltiger Wertverlust des Anlagevermögens.

Reinvestition je m² Verkehrsfläche in Euro

2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
0,39	0,22	0,08	0,11	0,20

Auch bei der Durchschnittsbetrachtung der Jahre 2008 bis 2011 fehlen für den langfristigen Werterhalt rechnerisch Investitionen von 2,29 Euro je m² bzw. 22,3 Mio. Euro pro Jahr.

Eine langfristig festgelegte Strategie eröffnet der Stadt Bonn die Möglichkeit phasenweise „unterlassene“ Investitionen zumindest weitestgehend wieder „auffangen“ zu können.

Beiträge sind eine Möglichkeit und wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Anliegerbeiträge nach KAG für größere Erneuerungsmaßnahmen können aber nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde.

Laut Auskunft des Tiefbauamtes werden Erneuerungsmaßnahmen überwiegend nur durchgeführt, wenn dafür auch KAG-Beiträge erhoben werden können.

Bei weiterhin so geringer Investitionstätigkeit ist zu prüfen ob ggf. Instandhaltungsrückstellungen gebildet werden müssen und/oder ob dauerhafte Wertminderungen außerplanmäßig abzuschreiben sind. § 95 Abs. 1 GO fordert einen Jahresabschluss in dem die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen).

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 Straßenbeleuchtung befindet sich seit 2003 im Eigentum der Stadtwerke Bonn GmbH (SWB). Die Stadt Bonn hat mit den SWB einen Straßenbeleuchtungsvertrag abgeschlossen. Bonn zahlt eine Pauschale je Straßenleuchte. Diese beinhaltet Betrieb incl. Energiekosten, Instandhaltung und Erneuerung der Straßenbeleuchtung. Eine Erneuerung der Straßenleuchten ist nach spätestens 30 Jahren vertraglich vereinbart. Die Errichtung von Neuanlagen trägt die Stadt Bonn. Die neuen Leuchten werden den SWB übertragen. Eine Anpassung der Beleuchtungspauschale an geänderte Rahmenbedingungen erfolgt zum ersten Januar eines jeden Jahres. Eine getrennte Betrachtung der Aufwendungen für Unterhaltung/Wartung und Energie kann nicht angestellt, der Energieverbrauch jedoch einer Auswertung unterzogen werden.

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

Durch die Pauschalbeauftragung kann die Stadt Bonn nicht steuernd in die vorhandene Straßenbeleuchtung eingreifen. Mögliches Dimmen oder zeitweises Abschalten bringen daher keine Entlastungen für den städtischen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Trotz der Beauftragung „Lieferung von Straßenbeleuchtung“ wäre die Rechnungslegung getrennt nach Energie, Unterhaltung und Erneuerung zur besseren Transparenz sinnvoll. Eine getrennte Beauftragung verschiedener Leistungen würde der Stadt weitere Handlungsmöglichkeiten zur Konsolidierung bieten.

Leuchtendichte 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Leuchtenstandorte je 1.000 m ² Verkehrsfläche	3,83	2,18	4,15	3,00	20

Die Anzahl der Leuchtenstandorte je 1.000 m² wird als Leuchtendichte bezeichnet. Hieraus lassen sich zwar keine Aussagen zur Leuchtstärke oder den Lichtkegel dieser Leuchten ableiten. Allerdings dient die Kennzahl übergeordnet zur Einschätzung der Gesamtaufwendungen.

Gesamtaufwendungen Beleuchtung 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	170	98	281	177	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	651	297	984	534	19

Die Stadt Bonn weist durchschnittliche Gesamtaufwendungen je Leuchtenstandort aus. Die Aufwendungen je m² Verkehrsfläche erreichen einen überdurchschnittlichen Wert im interkommunalen Vergleich. Dies resultiert aus der zuvor ermittelten hohen Leuchtendichte in Kombination mit durchschnittlichen Aufwendungen je Standort.

Kennzahl	2008	2009	2010	2011
Leuchtenstandorte	32.395	32.470	32.535	32.624
Gesamtaufwendungen	5.091.733	5.389.092	5.369.417	5.540.006
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	157	166	165	170
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	610	641	635	651

Energie

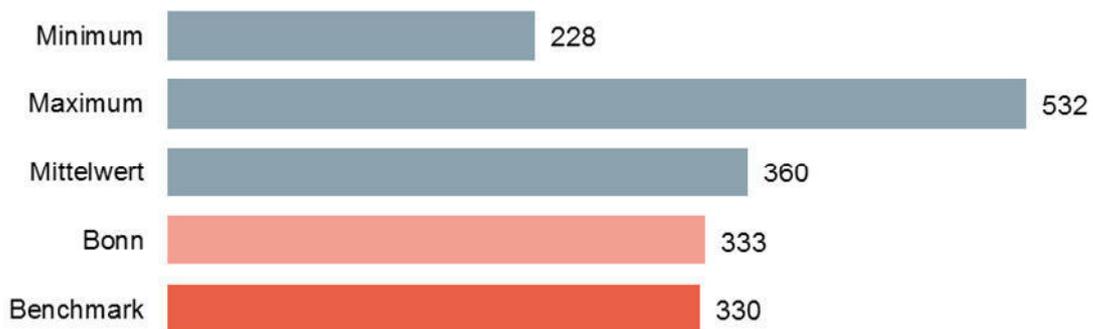
Eine Darstellung der Energieaufwendungen ist, durch den vorhandenen Beleuchtungsvertrag mit einer Pauschalabrechnung in einer Summe, nicht möglich. Der Energieverbrauch stellt sich wie folgt dar:

Kennzahl	2008	2009	2010	2011
Leuchtenstandorte	32.395	32.470	32.535	32.624
Energieverbrauch in kWh	11.763.417	11.455.378	11.273.312	10.866.631
Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh	363	353	347	333
Energieverbrauch je 1000 m ² Verkehrsfläche in kWh	1.409	1.363	1.333	1.276

Der Energieverbrauch je Leuchtenstandort ist im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2011 um rund acht Prozent gesunken.

Trotzdem sind die Gesamtaufwendungen je Leuchtenstandort gestiegen. Durch die Entwicklung der Energieaufwendungen wird deutlich, dass der sinkende Energieverbrauch, die steigenden Energiepreise nicht auffangen konnte.

Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
333	228	532	360	321	342	383	20

Im interkommunalen Vergleich liegt der Energieverbrauch der Stadt Bonn nahe dem Benchmark. Da wir keinen Energiepreis für Bonn ermitteln können, kann kein Potenzial ausgewiesen werden.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung wurde an die Stadtwerke Bonn GmbH verkauft. Die SWB wurde mit der Lieferung von Straßenbeleuchtung zu einer jährlich anzupassenden Pauschale beauftragt.
- Datentransparenz ist durch den Beleuchtungsvertrag nicht gegeben. Steuerungsmöglichkeiten für die Stadt sind weitestgehend nicht gegeben.
- Die Zeitreihenbetrachtung des Energieverbrauchs zeigt sinkende Werte. Die Gesamtaufwendungen sind kontinuierlich steigend.

- Im interkommunalen Vergleich liegt der Energieverbrauch nahe dem Benchmark.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Bonn mit dem Index 3.

→ 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 Bonn
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	14
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	16

→ 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,
- Biotop, 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 betrachten 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 Potenziale anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Einige Kommunen erreichen diese Werte mit einer gezielten Steuerung. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

Grünflächen allgemein

Der Detaillierungsgrad des Berichtes, die Betrachtungsmöglichkeiten und die Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind von der jeweiligen Datenlage der Kommune abhängig.

Die Stadt Bonn konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Daten vollständig zur Verfügung stellen.

Um einen Eindruck der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns zu bekommen wurde am 13. Mai 2014 eine Besichtigung verschiedener Anlagen mit dem Amt 68 durchgeführt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung anhand des „Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement“. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Bonn 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?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	9	3	3	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	12	4	4	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	18	6	6	6
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes)	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
Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?				
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	12	4	4	4
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	2	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	27	9	9	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	216	72	72	72
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	77	77	77	77

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Planung von Neuanlagen und Unterhaltungsmaßnahmen sowie die Eigenleistungen werden vom Amt 68, Amt für Stadtgrün, durchgeführt. Hier erfolgt die fachliche Entscheidung über die Art der Leistung.

- Bonn erreicht bei o.g. Erfüllungsgrad mit 77 Prozent ein überdurchschnittliches Ergebnis.
- Die Verantwortung aller kommunalen Grünflächen ist zentral im Amt 68 gebündelt. Hier wird entschieden ob und wie eine Aufgabe in Eigenleistung oder von Fremdfirmen ausgeführt wird.
- Ein gesamtstädtisches Freiflächenkonzept liegt als Integriertes Freiraum-System (IFS) beim Stadtplanungsamt vor. Es beinhaltet alle Flächen die „frei von einer Bebauung“ sind. Das IFS hat die Aufgabe Art und Qualität der Flächen zu erfassen und bei Veränderungen Aktualisierungen durchzuführen. Es ist die Grundlage für alle räumlichen Planungen und Gestaltungen sowie für die Entwicklung von Konzepten.
- Eine interne Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2013 kommt dazu zu folgender Empfehlung: „Neben der Planung und Realisierung von städtischen Grün- und Freiflächen ist das Amt für Stadtgrün auch für die Umsetzung der Landschaftspläne sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wie landschaftspflegerische Begleitpläne und sonstige Pflanzungen zuständig. Aufgrund dieser Aufgaben liegt eine Zusammenführung der Aufgaben mit der Landschaftsplanung, die derzeit noch beim Stadtplanungsamt organisatorisch angegliedert ist, nahe.“

- Zur Bürgerzufriedenheit wurde an zwei GALK-Umfragen teilgenommen. Die Bürger wurden zu möglichen Einsparbereichen aber auch zu weiteren Wünschen befragt. Diese Ergebnisse fließen in die langfristige Planung des Amtes 68 ein. Weiter wurde in Bonn eine städtische App installiert, über die Bürger ihre Anliegen direkt der Stadt zukommen lassen können. Die Fachämter haben direkten Zugriff auf diese App und sollen die Anregungen schnellstmöglich abarbeiten.
- Operative Ziele ergeben sich aus der internen Organisationsuntersuchung. Sie enthält verschiedene Empfehlungen zu Optimierungen von Steuerung und Arbeitsprozessen wie auch zu Standardsenkungen.
- Ein Grünflächeninformationssystem (GIS) befindet sich im Aufbau. Es ist bereits nutzbar und liefert alle Flächeninformationen. Die Daten sind unterteilt nach Fachkompetenzen und Nutzungsarten. Die Anlagen wurden in drei verschiedene Pflegearten eingeteilt und mit Parkpflegewerken unterlegt. Diese geben Auskunft über die Grünflächen und Bauten mit Standards und Pflegeintervallen. Es wird nach drei Pflegeklassen differenziert. Unterschieden wird nach Erscheinungsdefinition mit entsprechenden Pflegeintervallen. Die Leistungen der Pflegeklassen sind mit Kennzahlen hinterlegt. Über diese werden die Aufwendungen je Anlage ermittelt. Die investiven Maßnahmen befinden sich noch in der Zusammenführung und werden dann ebenfalls im GIS hinterlegt.
- Die Kostenrechnung des Amtes 68 ist auf den Kennzahlen der Pflegewerke (durchschnittlicher Aufwand je m² Leistung) aufgebaut.
- Die Leistungen des Bauhofes werden erfasst. Stundenverrechnungssätze werden daraus jedoch nicht gebildet. Mit durchschnittlichen Leistungskennzahlen aus der Kostenrechnung erfolgt die Abrechnung der Leistungen mit den entsprechenden Produkten.
- Die interne Belastung der Produkte erfolgt auf Basis dieser Kennzahlen.
- Die erbrachten Leistungen sollten auf Basis des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs verrechnet werden. Nur so sind die Kosten transparent und korrekt abgebildet. Ein regelmäßiges Berichtswesen gibt es bisher nicht. Bei Neubaumaßnahmen erstellt die Projektsteuerung einen laufenden Bericht.
- Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Aufgabenerfüllung werden nicht zur Aufgabensteuerung herangezogen. Anlassbezogen werden Vergleiche angestellt.
- Die Reinigung und Abfallbeseitigung in Grünanlagen, auf Spiel- und Bolzplätzen wie auch im Straßenbegleitgrün werden seit 2000 von „bonnorange“, dem städtischen Abfallbetrieb, durchgeführt. Die Aufwendungen hierfür werden den entsprechenden Produkten zugeordnet. Sie werden in der Gebührenrechnung für Abfallbeseitigung berücksichtigt.
- Die Empfehlungen der letzten Prüfung in 2007/2008 bezüglich des Setzens von Zielvorgaben und der Erarbeitung von Leistungswerten wurden weitestgehend umgesetzt. Die Handlungsmöglichkeiten der Standardsenkung und der Einführung eines Controllings mit Berichtswesen wurden nicht genutzt. Diese werden, nach Aussage der Stadt Bonn, mit dem in Kürze vorliegenden Grünkonzept umgesetzt.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle alle 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	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.322	805	3.195	1.948	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	10	-15	12	-4	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	431	313	1.242	584	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	236	107	873	337	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	54,9	34,1	71,5	54,2	23
Kommunale Grünflächen					
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	147	37	153	87	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	34,2	4,3	34,2	16,3	21

Die Stadt Bonn hat eine überdurchschnittlich dichte Bebauung und unterdurchschnittliche Grün- und Erholungsflächen (IT.NRW). Es werden mehr kommunale Grünflächen zur Verfügung gestellt als vom Durchschnitt der kreisfreien Städte in NRW.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch teilweise 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 oder
- als sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten) geführt werden.

Strukturen

Bonn pflegt und unterhält zurzeit 393 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 3.369.510 m².

² Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	10,28	4,92	25,26	12,48	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	8.574	5.301	64.874	17.840	22

Etwa 88 Prozent der Anlagen sind kleiner als ein Hektar. Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe sowie optimierte Rüst- und Fahrzeiten wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten. Darüber hinaus sie bieten einen besseren Naherholungswert.

→ Feststellung

Die Stadt Bonn hat viele kleinere Grünflächen angelegt. Diese verursachen höhere Rüst- und Fahrzeiten als große zusammenhängende Flächen.

Die Stadt Bonn wird die Reduzierung der Flächen im Grünkonzept vorschlagen.

Der Großteil der Flächen (55 Prozent) in den Park- und Gartenanlagen sind Rasenflächen. Weitere 33 Prozent entfallen auf Flächen mit Sträuchern und Gehölzen. Lediglich 4.384 m² (0,25 Prozent) Beetflächen mit vereinzelter Wechselbepflanzung sind verblieben. Die restlichen Flächen verteilen sich auf Hecken, Baumbestandsflächen, Wege usw.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

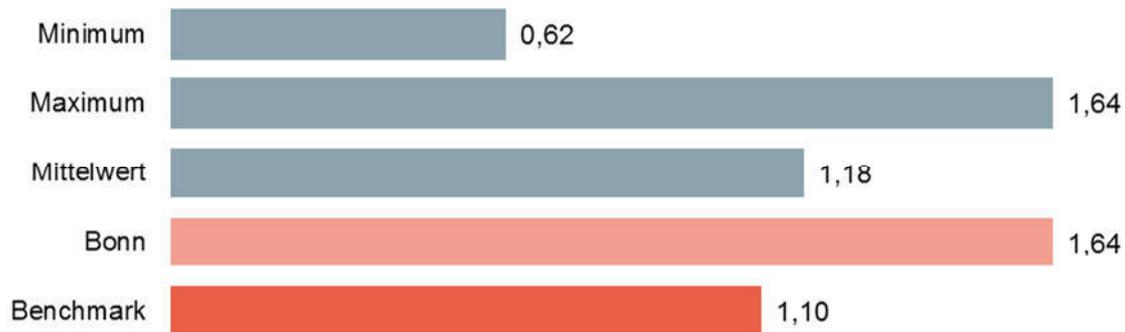
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind Abschreibungen auf Park- und Gartenanlagen zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Park- und Gartenanlagen im Festwertverfahren, wie in Bonn, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehende Park- und Gartenanlagen im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,64	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Die Aufgabenerfüllung in der Pflege und Unterhaltung der Grünflächen erfolgt mit Schwerpunktsetzungen in einzelnen Gebieten, wie Park- und Gartenanlagen, Spielplätze oder Straßenbegleitgrün. Dadurch bestehen Schwankungen in den jährlichen Aufwendungen. Dies ist im Zeitreihenverlauf erkennbar.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro

2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
1,37	1,70	1,64	1,64	1,39	1,54

In den Jahren 2009 bis 2011 wurden aufwendige Unterhaltungsmaßnahmen zum Werterhalt verschiedener Grünanlagen durchgeführt. Dadurch ergeben sich hohe Aufwendungen in diesen Jahren.

Der Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen bemisst sich nicht ausschließlich an der Bepflanzung. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist nicht grundsätzlich notwendig.

Die Grünflächen einer Stadt gehören zu den weichen Standortfaktoren. Sie machen unter anderem die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus. Bonn misst diesem Faktor eine hohe Relevanz bei der Standortauswahl großer Firmen und Institutionen bei.

„Bonn hat sich erfolgreich ein Profil als deutsche Stadt der Vereinten Nationen und Ort des internationalen Dialogs zu Zukunftsthemen gegeben. Ein sichtbares Symbol dieser Entwicklung ist der Bonner UN Campus.“³

Die Grünanlagen haben einen hohen Stellenwert für diese Außenwirkung. Die Pflegestandards sind in repräsentativen Bereichen entsprechend intensiv. Mit dieser Zielsetzung ist der Benchmark nicht erreichbar. Optimierungen in den Flächen sollen durch Begehungen und die Neuer-

³ Internetauftritt Stadt Bonn – www.bonn.de

fassung der Park- und Gartenanlagen erfolgen. Die bisherigen Pflegeklassen werden dabei überprüft und ggf. angepasst.

Bei einer sich weiter verschlechternden Finanzlage der Stadt Bonn besteht die Möglichkeit, die Pflegestandards durch Rückbau zu reduzieren. Hierzu sind für die Umgestaltung Investitionen notwendig. Diese werden sich in den Folgejahren durch geringere Unterhaltungsaufwendungen amortisieren. Vor diesem Hintergrund wird die Einteilung der Park- und Gartenanlagen in bestimmte Pflegekategorien zurzeit überprüft und ggf. angepasst.

Ausgehend vom oben dargestellten Durchschnitt der Jahre 2008-2012 errechnet sich eine jährliche Differenz zum Benchmark i.H.v. 1 Mio. Euro.

Nach Einschätzung der GPA NRW wird dieses jedoch überwiegend nur durch Standardsenkungen möglich sein.

Eine Überprüfung der festgelegten Pflegekategorien findet zurzeit statt. Dafür wird jede Anlage betrachtet und ggf. in der Kategorie angepasst. Hierdurch sollen sich Einsparungen in den Pflegeaufwendungen ergeben.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Bonn stellt je Einwohner unterdurchschnittliche Flächen an Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Der Anteil aller Grün- und Erholungsflächen ist im Verhältnis zu Gemeindefläche durchschnittlich, der Anteil der kommunalen Grünflächen über dem Durchschnitt.
- Pflegeintensive Flächen wie Beete/Wechselbepflanzung sind in repräsentativen Stadtteilen und an städtebaulich besonderen Stellen vorhanden.
- Eine Detaillierung der Aufwendungen nach einzelnen Pflegeleistungen ist durch die vorhandene Kostenrechnung möglich.
- Bonn erreichte bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen im Jahr 2011 den Maximalwert. In 2012 erfolgte bereits ein Rückgang der Aufwendungen um 15 Prozent. Schwerpunktsetzungen in den Werterhaltungsmaßnahmen haben im Betrachtungsjahr 2011 zu erhöhten Aufwendungen geführt.
- Einsparpotenziale von ca. 1 Mio. Euro sind nicht ohne Reduzierung von Qualitäten in pflegeärmere Bepflanzungen und weitere Maßnahmen erreichbar.
- Eine zielorientierte Steuerung wird über die vorhandene Kostenrechnung und steuerungsrelevante Kennzahlen ermöglicht.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Bonn mit dem Index 2.

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 Bonn unterhält nach eigenen Angaben 331 Spiel- und Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 437.333 m². Auf diesen Spielanlagen befinden sich 866 Spielgeräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	8,13	6,50	19,91	12,32	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	6,15	2,92	9,97	5,72	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,34	1,85	10,71	4,28	16
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät	947	404	3.933	1.637	14
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.321	1.222	2.965	2.143	21

Die Bevölkerungsprognose zur Gesamteinwohnerzahl von IT.NRW zeigt für Bonn, im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen in NRW, einen Zuwachs der Einwohner bis 2030 um ca. zehn Prozent. Für die Einwohner bis 18 Jahre sogar einen Anstieg von 14 Prozent. Damit wird sich die Kennzahl Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahre bei gleich bleibendem Angebot reduzieren.

Die durchschnittliche Größe der Spielanlagen zeigt noch Möglichkeiten um Arbeitsprozesse zu optimieren. Kleine Spielanlagen verursachen viel Rüst- und Fahrzeiten bei der Kontrolle oder Reparatur. Die Attraktivität von großen Anlagen ist für die Kinder und Jugendlichen höher. Es gibt mehr Möglichkeiten zu spielen. Die modernen Spielgeräte sind häufig Mehrzweckgeräte. Sie erfüllen verschiedene Nutzungsformen, wie Klettern, Rutschen, Steigen usw. Allerdings benötigen sie mehr Platz auf den Spielanlagen. Das Zusammenlegen kleinerer Spielplätze zu größeren Anlagen erhöht den Spielspaß und optimiert gleichzeitig die Rüst- und Fahrzeiten.

Um diese Möglichkeiten zu nutzen und umzusetzen, soll bis Anfang 2015 ein Spielplatzkonzept mit Bedarfsberechnungen und Standarddefinitionen erarbeitet werden. Dies wird die Grundlage für eine Wandlung im Angebot an Spielflächen. Die Attraktivität der Anlagen soll erhöht, die Pflegeintensität gesenkt und die Rahmenbedingungen für die Unterhaltung optimiert werden.

→ Feststellung

Die Aufstellung eines Spielplatzkonzeptes beschreibt die strategische Ausrichtung der Stadt Bonn und gibt Richtlinien für die Umsetzung vor.

Ein Spielgerätekataster (KiSpiKo) wurde neu aufgebaut. Mit den darin gesammelten Daten liegen Informationen über Material, Lage, Anschaffungsdatum, Reparaturen, Kontrollen und Zeit-

wert vor. Dies ist neben der täglichen Steuerung für ein langfristiges Spielplatzkonzept sehr hilfreich.

→ **Feststellung**

Das neue Spielplatzkataster wird von der GPA NRW als wichtig für die kurz- und langfristige Planung der Spielgeräte angesehen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

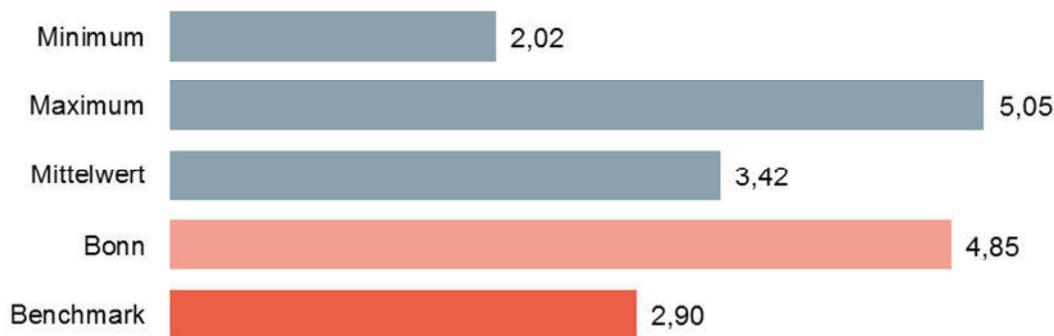
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind Abschreibungen auf Spiel- und Bolzplätze incl. der Spielgeräte zu berücksichtigen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,85	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Es errechnet sich ein Potenzial von 1,95 Euro je m² zum Benchmark, das sind rund 850.000 Euro.

Nach Aussage des Fachamtes besteht ein Sanierungsstau bei den Spielplätzen. Dadurch entsteht beim Aufwand ein hoher Anteil an Kontroll- und Reparaturzeiten. Dies ist teilweise ursächlich für den hohen Wert der Aufwendungen.

Auf den Spiel- und Bolzplätze wurden 2010 bis 2012 die regelmäßigen Aufgaben erfüllt. Schwerpunktmäßige Sonderaufgaben wurden in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführt. Dazu gehört z. B. der Sandaustausch auf Spielplätzen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro

2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
6,04	5,59	5,08	4,85	4,46	5,20

AfA und Personalaufwendungen aus 2011

Bei einer Betrachtung der Aufwendungen nur für die Grünpflege je m² Spiel- und Bolzplatz erreicht Bonn einen geringen Wert. Hier ist der Fokus verstärkt auf die Spielflächen gelegt. Diese Grünflächen dienen hauptsächlich als Begrenzung, Sicht- und Lärmschutz.

Die Aufwendungen für Spielgeräte können nicht separat dargestellt werden. Betrachtet man die Gesamtaufwendungen ohne die Aufwendungen für Grünpflege, Sand- und Fallschutzflächen und die Abschreibungen, so verbleibt ein überdurchschnittlich hoher Wert. Insoweit ist von hohen Aufwendungen für die Spielgeräte auszugehen. Hier gibt das neue Spielgerätekataster Auskunft über Reparaturhäufigkeiten und Aufwendungen je Spielgerät. Dies ist bei künftigen Neuanschaffungen eine Entscheidungshilfe für bestimmte Materialien oder Spielgeräte.

Bisher gibt es für die Spielgeräte Materialvorgaben. Art und Form sind sehr individuell. Der Standard auf Bonner Spielplätzen ist nach Auskunft des Fachamtes sehr hoch.

Alle fünf Jahre findet ein Sandaustausch statt. Eine Reinigung des Sandes erfolgt pro Jahr einmal. Fallschutzflächen werden im Rahmen der regelmäßigen Kontrollen geprüft.

Sand/Fallschutzflächen

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fläche der öffentlichen Spielplätze in m ²	243.764	223.670	248.200	259.180	259.180
Aufwendungen für Sand/Fallschutzflächen in Euro	287.279	290.579	224.641	215.823	56.231
Aufwendungen Sand/Fallschutz je m ² Spielplätze in Euro	1,18	1,30	0,91	0,83	0,22

Bonn positioniert sich bei der Kennzahl „Aufwendungen Sand/Fallschutz je m² Spielplätze in Euro“ am Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Diese Kennzahl kann aufgrund der vorgefundenen Datenlage nur von acht kreisfreien Städten gebildet werden. Sie kann demzufolge als „grobe Orientierung“ genutzt werden.

Von 2008 bis 2011 sind die Aufwendungen um 30 Prozent gesunken. Im Jahr 2012 standen außerdem weniger Finanzmittel zur Verfügung. Auch aus personalorganisatorischen Gründen konnte weniger Leistung für diese Aufgabe erbracht werden. Ab dem Jahr 2015 werden für Sandaustausch und -reinigung die Hälfte der Mittel der vergangenen Jahre zur Verfügung stehen.

Die Planung und Auswahl der Ausstattung von Spielplätzen erfolgt ebenfalls im Amt 68. Es wird eine umfangreiche Abstimmung mit dem Jugendamt und den Nutzern unter Berücksichtigung der Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen durchgeführt.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Bonn leicht unter dem interkommunalen Durchschnitt. Die Bevölkerungsentwicklung der unter 18 Jährigen zeigt sich in der Prognose bis 2030 um ca. 14 Prozent steigend.
- Die Anzahl der Geräte je 1.000 m² Spielplatzfläche stellt sich unterdurchschnittlich dar.
- Ein Spielgerätekataster wird zurzeit aufgebaut.
- Die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegen weit über dem Benchmark. Dies resultiert vermutlich aus der Spiel-/Bolzplatzunterhaltung und den Abschreibungen. Die Aufwendungen für die Grünpflege an Spiel- und Bolzplätzen sind gering.

Die Stadt Bonn sollte ihre Erkenntnisgrundlage im Nachgang zeitnah qualifizieren.

- Die regelmäßigen Kontrollen der Spielplätze und –geräte sind in einer Dienstanweisung beschrieben.
- Ein möglicher Konsolidierungsbeitrag von rund 850.000 Euro ergibt sich aus der Differenz der Kennzahl „Aufwendungen Pflege und Unterhaltung Spiel- und Bolzplätze in Euro je m²“ der Stadt Bonn zum Benchmark.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Bonn mit dem Index 2.

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.

Strukturen

Die vom Amt 68 zu pflegende Fläche des Straßenbegleitgrüns umfasst rund 1,2 Mio. m² mit mehr als 31.000 Straßenbäumen.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2011

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	3,53	1,54	8,65	4,24	19

Kennzahl	Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	11,88	4,85	30,46	12,34	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	27,01	3,88	54,91	28,73	19

Aufgrund der dichten Bebauung stellt die Stadt Bonn weniger Straßenbegleitgrün zur Verfügung als der Durchschnitt der kreisfreien Städte.

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in NRW ist die Anzahl der Straßenbäume in Relation zur Fläche Straßenbegleitgrün leicht unter dem Durchschnitt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

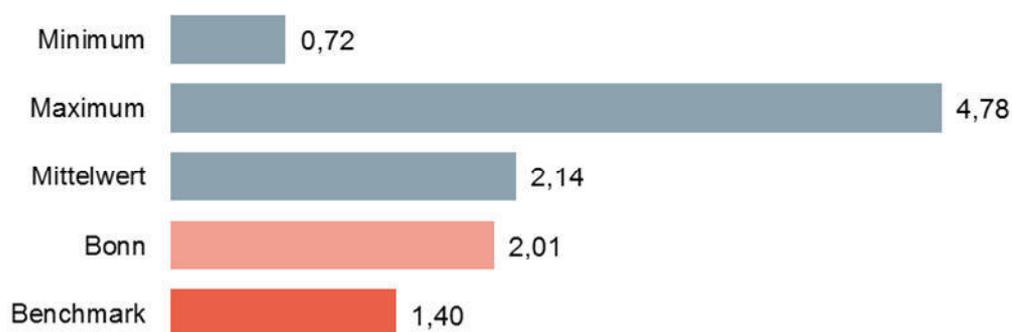
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind Abschreibungen auf Straßenbegleitgrün zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung des Straßenbegleitgrüns im Festwertverfahren, wie in Bonn, fallen keine Abschreibungen an. Investitionen müssen direkt im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2011



Bonn	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,01	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Die Zeitreihe lässt erkennen, dass im Vergleichsjahr 2011 die Schwerpunkte der Grünpflege nicht beim Straßenbegleitgrün lagen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro

2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
3,05	2,44	2,21	2,01	2,23	2,39

In Bezug zum Benchmark ergibt sich für die Stadt Bonn ein rechnerisches Potenzial von 0,61 Euro je m², ca. 700.000 Euro. Dies kann unter anderem über weitere Standardreduzierungen wie Rückbau der Flächen und Reduzierung der Pflegegänge erreicht werden.

Aktuell wird ein „Extensiv-Programm“ umgesetzt. Dafür werden z. B. Bodendeckerpflanzen entfernt und durch Gräser Saat ersetzt. Dies führt zu weniger Pflegegängen bei gleichzeitig optisch sauberem Stadtbild.

Auch bei den Aufwendungen für die Straßenbäume konnten Optimierungen bereits zu Aufwandsenkungen führen.

Aufwendungen je Straßenbaum in Euro

2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
27,61	20,10	20,42	10,88	13,48	18,50

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten sind durch vertiefende Leistungskennzahlen zu ermitteln.

Durch die Stellung der Stadt Bonn als ehemalige Bundeshauptstadt und UNO-Standort wurden Einfallstraßen und Innenstadtfächen repräsentativ angelegt. Das Straßenbegleitgrün wurde in diesen Bereichen intensiv bepflanzt und teilweise großzügig geplant.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Bonn stellt unterdurchschnittlich viel Fläche für Straßenbegleitgrün zur Verfügung.
- Der Bepflanzung des Straßenbegleitgrüns wurde entsprechend ihrer Bedeutung mit unterschiedlichen, teilweise hohen Pflegeansprüchen angelegt.
- Es gibt in Bonn unterdurchschnittlich viele Straßenbäume im Verhältnis zur Fläche des Straßenbegleitgrüns.
- Ein rechnerischer Konsolidierungsbeitrag ist durch z. B. Standardsenkungen von ca. 700.000 Euro jährlich erkennbar.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Bonn 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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				72	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					77

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				72	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					77

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				72	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					77

→ 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