

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Dort-
mund im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Dortmund	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Dortmund	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	14
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

→ 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 Dortmund wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

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

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Dortmund

Managementübersicht

Die finanzwirtschaftliche Situation der Stadt Dortmund ist seit Jahren defizitär. Als Folge daraus hat sich seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Jahr 2006 das städti-

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

sche Eigenkapital um 845 Mio. Euro verringert. In nahezu gleichem Umfang sind die Liquiditätskredite gestiegen. Bereits 2009 hat die negative Ergebnisentwicklung zu einem vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage geführt.

Auch im Betrachtungsjahr 2012 weist die Stadt Dortmund ein Defizit von rd. 36 Mio. Euro aus. Allerdings ist dieses Ergebnis durch einmalige, zahlungsunwirksame Sondereffekte in einer Größenordnung von rd. 44 Mio. Euro begünstigt. Insgesamt ermittelt die GPA NRW in der Analyse der strukturellen finanzwirtschaftlichen Situation eine dauerhafte Deckungslücke von rd. 108 Mio. Euro bei einem Gesamthaushaltsvolumen der Stadt Dortmund von rd. 1,9 Mrd. Euro.

Darüber hinaus hat die GPA NRW festgestellt, dass Verlustausgleiche für Eigenbetriebe in Höhe von rd. 13 Mio. Euro ergebnisneutral statt ergebniswirksam gebucht wurden. Hierdurch wird die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung nicht in der tatsächlichen Größenordnung abgebildet. In dieser Buchungspraxis sieht die GPA NRW zum einen ein Haushaltsrisiko.

Zum anderen hat das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW inzwischen per Erlass vom 12.09.2014 die richtige Veranschlagung von Finanzleistungen von Gemeinden an gemeindliche Betriebe konkretisiert. Danach sind Verlustausgleiche dieser Art konsequent ergebniswirksam zu buchen. Die Stadt Dortmund hat noch während der Prüfung zugesichert, ihre Buchungspraxis ab dem Haushaltsjahr 2016 in Übereinstimmung mit der Erlasslage umzustellen.

Zwar besteht für die Stadt Dortmund aktuell noch keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Das Risiko steigt jedoch mit fortschreitendem Eigenkapitalverzehr. Dieses Risiko dokumentiert sich auch darin, dass die Stadt Dortmund trotz geplanter, umfangreicher Konsolidierungsmaßnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlicher Ertragskraft bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes nicht den gesetzlich gebotenen Haushaltsausgleich darstellen kann.

Die bisherigen Konsolidierungsbemühungen sind somit allenfalls dazu geeignet, die ansonsten drohende Haushaltssicherung abzuwenden bzw. die negative Ergebnisentwicklung abzuschwächen. Eine echte Trendwende kann hierdurch nicht herbeigeführt werden.

Zumal weitere Risiken aus der unzureichenden Liquiditätslage, dem Substanzverlust im Anlagevermögen sowie der schwankungsanfälligen Ertragsentwicklung erwachsen.

So finanziert die Stadt Dortmund ihr laufendes Geschäft mangels ausreichender Selbstfinanzierungskraft zum großen Teil über Kredite zur Liquiditätssicherung. Deren Bestand hat im Jahr 2012 eine Dimension von rd. 1,3 Mrd. Euro erreicht. Wenngleich die derzeitige Niedrigzinsphase für sinkenden Zinsaufwand sorgt, besteht ein umso größeres Zinsänderungsrisiko. Die Stadt Dortmund praktiziert zwar ein erfolgreiches aktives Zins- und Schuldenmanagement. Dennoch besteht allein durch die steigende Höhe der Liquiditätskredite ein andauerndes Haushaltsrisiko.

Gleiches gilt für das Anlagevermögen. So gelingt es der Stadt Dortmund nicht, dem Werteverzehr hier durch eine ausreichende Investitionstätigkeit zu begegnen. Grund hierfür ist insbesondere die Überalterung des Straßenvermögens.

Hinzu kommt das - gemessen an straßenbaufachlichen Richtwerten der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen - niedrige Unterhaltungsniveau.

Umso wichtiger ist es, diese Belastungen durch den gezielten Einsatz von Straßenbaubeiträgen und zusätzlichen Erträgen aus Sonderposten abzufedern, zumal das Beitragsaufkommen in Dortmund bislang vergleichsweise niedrig ist.

Positiv sehen wir den zusätzlichen Mitteleinsatz der Stadt Dortmund für die Erneuerung und Erhaltung des Straßenvermögens im Rahmen der Infrastrukturoffensive.

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

Bemerkenswert ist, dass die Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich maximale Gesamtaufwendungen für die Straßenbeleuchtung je m² Verkehrsfläche aufweist. Ursächlich hierfür ist neben der hohen Anzahl an Leuchtenstandorten insbesondere auch der weit überdurchschnittliche Unterhaltungsaufwand. Die Energiekosten und –verbräuche zeigen sich dagegen eher unauffällig und weisen nur geringes Einsparpotenzial auf.

Um die Unterhaltung zu optimieren und Konsolidierungsmöglichkeiten auszuschöpfen, sollte die Unterhaltung der Straßenbeleuchtung aus Sicht der GPA NRW in den öffentlichen Wettbewerb gestellt werden.

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

So ist auch die Stadt Dortmund angesichts der bisherigen Schülerverluste und künftiger Prognosewerte in besonderer Weise gefordert, die städtischen Schulflächen dem künftigen Bedarf anzupassen. Bereits heute sind zum Teil erhebliche rechnerische Flächenüberhänge festzustellen, die bis zum Prognosejahr 2019/ 2020 tendenziell weiter anwachsen werden.

Die Stadt Dortmund hat den richtigen Weg eingeschlagen, indem sie schulformübergreifend durch entsprechende politische Beschlüsse bereits Schulen geschlossen oder auslaufend gestellt hat.

Nach den Analysen der GPA NRW werden diese Maßnahmen jedoch nicht ausreichen. Ohne weitere Optimierungsmaßnahmen werden künftig bei allen Schulformen signifikante rechnerische Flächenüberhänge verbleiben. Die Stadt Dortmund sollte daher die Schließung weiterer Schulstandorte in Betracht ziehen und/ oder eine Flächenoptimierung an Einzelstandorten anstreben.

Die gesonderte Betrachtung der Schulsportanlagen der Stadt Dortmund zeigt im Vergleichsjahr 2011 zwar noch keine Flächenüberhänge auf. Durch die sinkenden Schülerzahlen werden zukünftig aber auch hier weniger Flächen für den Schulsport benötigt.

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

Hier hat die GPA NRW schwerpunktmäßig die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen,

Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün einer vertiefenden Betrachtung unterzogen. Auffällig ist, dass die Stadt Dortmund über ein überdurchschnittliches Angebot an Park- und Gartenanlagen verfügt. Hierbei sind nicht die großen Sonderanlagen berücksichtigt (z.B. Westfalenpark, Rombergpark, Zoo, Botanischer Garten etc.). Aber auch ohne diese Sonderanlagen sind die Park- und Gartenanlagen ein prägender und ressourcenintensiver Bestandteil der gesamten Erholungs- und Grünflächen der Stadt Dortmund.

Darüber hinaus stellt Dortmund im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten den maximalen Anteil an Straßenbegleitgrün im Verhältnis zu den Verkehrsflächen. Lediglich die Fläche der Spiel- und Bolzplätze liegt in Dortmund unter dem interkommunalen Durchschnitt. Positiv stellen wir fest, dass der Unterhaltungs- und Pflegeaufwand bei allen drei Nutzungsformen zum Zeitpunkt der Prüfung keine Einsparpotenziale indiziert. Optimierungen sieht die GPA NRW gleichwohl noch im Bereich der Steuerung des Grünflächenmanagements, insbesondere hinsichtlich der zentralen Einführung eines Grünflächeninformationssystems sowie der Entwicklung eines ganzheitlichen Spielgerätekatasters.

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

Im Bereich Sicherheit und Ordnung zeigen die Leistungskennzahlen in den fünf betrachteten Aufgabenbereichen eine erhöhte Personalausstattung. Die Analyseergebnisse lassen Potenziale erkennen.

Für die Einwohnermeldeaufgaben und die Kfz-Zulassung kann die Stadt Dortmund das Angebot auf weniger Standorte reduzieren. Die Steuerung der Personalauslastung wird erleichtert und steht aus Sicht der GPA NRW mit den am Kundenaufkommen angepassten Öffnungszeiten und einer Terminvergabe nicht im Zielkonflikt mit dem Qualitätsmerkmal Service- und Bürgerorientierung.

Diesen Weg der Zentralisierung ist die Stadt Dortmund bei den zwei Aufgabenbereichen Personenstandswesen und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im Jahr 2012 bereits gegangen. Damit bestehen gute Voraussetzungen, die Aufgaben neu zu strukturieren sowie Redundanzen und Überschneidungen zu minimieren.

Auch im Bereich Soziales entspricht die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen nicht durchgängig den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks. Allerdings konnten jedoch in einigen Aufgabenfeldern keine plausiblen Stellenanteile ermittelt werden.

Die genaue Realisierung der Stellenpotenziale ist letztlich durch eigene organisatorische Untersuchungen zu ermitteln. Es sollten insbesondere die Aufgabenfelder der Sozialbüros – hier insbesondere die Einheitssachbearbeitung - untersucht werden. Dabei sind Standards zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Daneben muss festgelegt werden, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Das sind zum Beispiel längere Warte- oder Bearbeitungszeiten oder der Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen. Die Entwicklung der Fallzahlen und die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind ebenfalls in die Stellenbemessung einzubeziehen.

Nachhaltige Synergie- und damit auch Haushaltskonsolidierungseffekte erkennt die GPA NRW insbesondere in einer stärkeren Bündelung der Aufgaben des Sozialamtes. Einhergehend sollten die aktuell dezentral organisierten zwölf Sozialbüros reduziert werden.

Anhaltspunkte für personelle Konsolidierungsmaßnahmen haben sich zudem aus der vergleichenden Aufwandsbetrachtung der Schulsekretariate der Stadt Dortmund ergeben. So weisen die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate der Grund- und Gesamtschulen im Betrachtungsjahr ein überdurchschnittliches Niveau auf und indizieren Optimierungspotenzial.

Zudem sind die seit 2013 gültigen höheren Eingruppierungen für Erstkraftstellen in den Real- und Gesamtschulen sowie in den Gymnasien und Berufskollegs im interkommunalen Vergleich besonders auffällig. Die Stadt Dortmund sollte daher anhand des konkreten Aufgabenzuschnitts die Zuordnung der Erstkraftstellen zu der Entgeltgruppe 8 erneut prüfen.

Im Bereich der Sach- und Transferaufwendungen hat die GPA NRW im Wesentlichen die großen Aufgabenblöcke Jugend und Soziales auf Handlungsmöglichkeiten hin untersucht. Einbezogen in die Prüfung wurden zudem die Aufwendungen der Schülerbeförderung. Analysen waren hier allerdings nur schwer möglich, da die hierfür erforderlichen Steuerungsgrundlagen während der Prüfung nicht in dem nötigen Detaillierungsgrad vorlagen. So kann die GPA NRW zum Bereich der Schülerbeförderung letztlich nur feststellen, dass die Vertragsgestaltung mit dem öffentlichen Verkehrsunternehmen zu einer nicht offenkundigen, möglichen Subventionierung des ÖPNV führt. Die Vereinbarung sollte nach Möglichkeit modifiziert und die Finanzierung transparenter gestaltet werden.

Im Sozialbereich stellen sich die Transferaufwendungen für die unterschiedlichen Leistungsarten wie die Grundsicherung für Arbeitssuchende, das Bildungs- und Teilhabepaket sowie die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen trotz überdurchschnittlicher Sozialquote insgesamt unauffällig dar. Lediglich die Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst bilden im Betrachtungsjahr den interkommunalen Höchstwert ab. Sie sollten angesichts der defizitären Haushaltslage dringend auf den Prüfstand kommen.

Bestätigen können wir der Stadt Dortmund, dass sie die in der letzten überörtlichen Prüfung ausgesprochenen Empfehlungen zur Optimierung des Aufgabenbereiches Hilfe zur Pflege größtenteils umgesetzt hat.

Weitere Handlungsoptionen ergeben sich aus dem Jugendbereich. Die Prüfung des Themenfeldes Jugend fand in einer Phase der Neuausrichtung und weiteren Organisationsentwicklung des Dortmunder Jugendamtes statt. Hier sind inzwischen wesentliche Restrukturierungsmaßnahmen umgesetzt. Insbesondere ist durch die organisatorische Verankerung der kaufmännischen Aufgaben im Jugendamt in Zukunft von einer deutlichen Verbesserung der amtsinternen Steuerungsgrundlagen auszugehen.

Hinsichtlich der Fehlbeträge in den beiden näher betrachteten Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit sowie Tagesbetreuung für Kinder zeigt sich allein letztere interkommunal auffällig.

Die Stadt Dortmund erfüllt den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz. Allerdings liegt der in der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder ausgewiesene Fehlbetrag nahe dem interkommunalen Maximum. Insbesondere die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote sowie der vergleichsweise hohe Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Dagegen haben die im Betrachtungsjahr vergleichsweise niedrigen freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger einen eher begünstigenden Einfluss. Mit dem neu geschaffenen Investorenmodell übernimmt die Stadt Dortmund künftig jedoch den vollen Trägeranteil nach KiBiz. Folglich sind dann auch hier weitere negative Auswirkungen auf den Fehlbetrag zu erwarten.

Bei den Hilfen zur Erziehung ist die Stadt Dortmund den Empfehlungen aus der ersten Prüfung weitestgehend gefolgt. Die finanzwirtschaftlichen Ziele erreichte sie gleichwohl nicht. Ursächlich sind vor allem die in der Zwischenzeit weiter gestiegenen Fallzahlen.

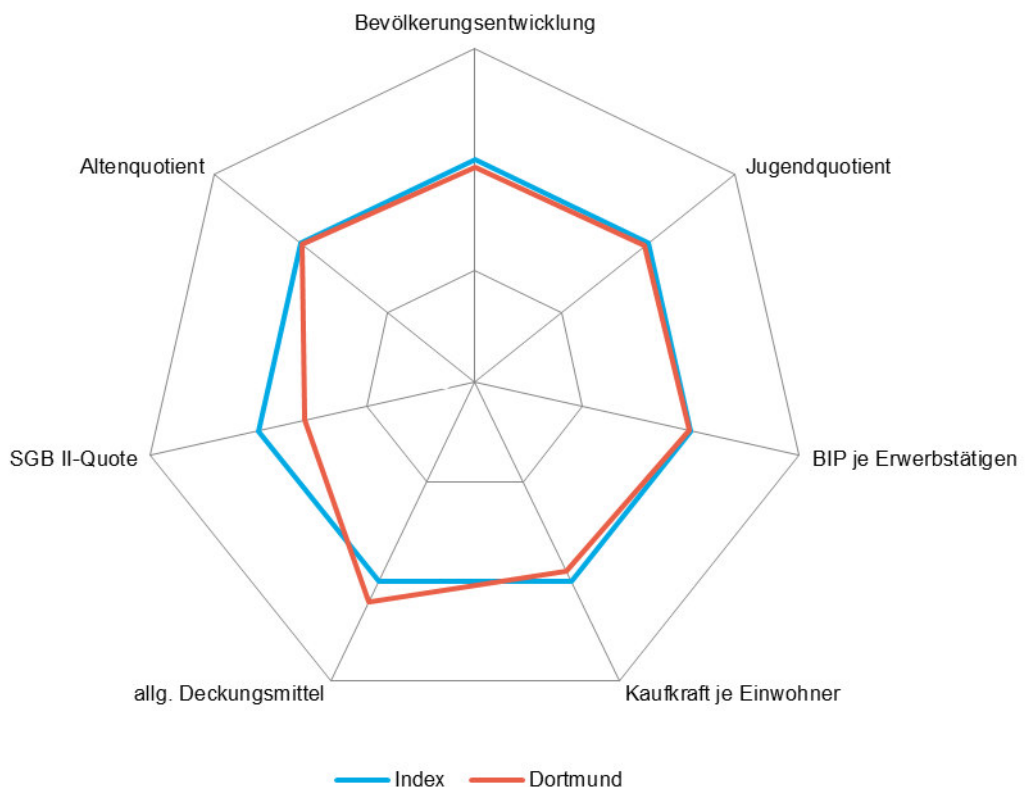
Die Stadt Dortmund ist sich ihrer schwierigen finanzwirtschaftlichen Situation nicht nur bewusst, sondern steuert auch aktiv gegen. Dies dokumentiert insbesondere das jüngst geschnürte Konsolidierungspaket von jährlich rd. 50 Mio. Euro innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung. Gleichwohl ist die Stadt Dortmund gefordert, ihre Konsolidierungsanstrengungen über das bisherige Maß hinaus zu forcieren und weitere strukturelle Verbesserungen gegenüber den Planwerten zu erzielen. Den Fokus sollte sie dabei künftig deutlich stärker auf die Aufwandsseite legen. Konkrete und nachhaltige Einschränkungen des Leistungsangebotes mit einer entsprechenden „Hebelwirkung“ für den Haushalt stehen bislang noch zu wenig im Vordergrund. Stattdessen hat die Stadt Dortmund in den vergangenen Jahren vorrangig über die eher risikobehaftete und schwankungsanfällige Ertragsseite konsolidiert.

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

Ausgangslage der Stadt Dortmund

Strukturelle Situation

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

Insgesamt positioniert sich die Stadt Dortmund bei den Strukturmerkmalen überwiegend im Bereich der Mittelwerte der Vergleichsstädte. Dies gilt sowohl für die Merkmale zur Bevölkerungsentwicklung und –struktur als auch zur wirtschaftlichen Stärke der Kommune bzw. der Einwohnerschaft.

Eher begünstigend zeigt sich demgegenüber die Ertragskraft der Stadt Dortmund, die sich im strukturellen Merkmal der Allgemeinen Deckungsmittel widerspiegelt. Danach ist Dortmund als ertragsstarke Kommune unter den kreisfreien Städten einzustufen. Die überdurchschnittlichen

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

allgemeinen Deckungsmittel resultieren aus den Steuereinnahmen einerseits und den Schlüsselzuweisungen des Landes andererseits.

Belastend und besonders auffällig ist auf der anderen Seite die SGB II-Quote als Indikator für den Anteil der Langzeitarbeitslosen in der Stadt Dortmund. Die überdurchschnittliche Ausprägung dieses Strukturmerkmals bedeutet zwangsläufig finanzielle Mehraufwendungen, die durch den städtischen Haushalt zu tragen sind.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

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

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI

Haushaltssituation	2
Einwohnermeldeaufgaben	2
Personenstandswesen	3
Kfz-Zulassung	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	2
Straßenbeleuchtung	3
Park- und Gartenanlagen	3
Spiel- und Bolzplätze	3
Straßenbegleitgrün	3

→ Zur Prüfung der Stadt Dortmund

Prüfungsablauf

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

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

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

Für die Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die Jahresabschlüsse 2006 bis 2012 sowie die Haushaltspläne 2013 bis 2014 zurückgreifen. Darüber hinaus betrachtet die GPA NRW auch die Plandaten der Folgejahre. Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse, die vorliegenden Gesamtabchlüsse sowie die Haushaltsverfügungen der Kommunalaufsicht in die Prüfung einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Petra Pauly
Sicherheit und Ordnung	Stephanie Höpker
Jugend	Thomas Junker
Soziales	Anja Mareczek
Schulen und Sport	Mathilde Winkelhorst
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Grünflächen	Sabine Ewald
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Diebel
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Friederike Wandmacher

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabschluss erfolgen jeweils gesonderte Berichte.

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

In mehreren Abschlussgesprächen auf Dezernatsebene hat die GPA NRW den zuständigen Stadträten und Amtsleitungen die jeweiligen Prüfergebnisse vorgestellt.

→ 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 10.Juni 2015

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Manfred Wiethoff

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 Dortmund
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	4
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	14
Haushaltskonsolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	22
Gebühren	24
Steuern	24
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	24
Vermögenslage	24
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	43

→ 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 Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. 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. Vergleichszahlen beziehen sich in diesem Bericht allein auf die kreisfreien Städte. 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 Stadt Dortmund hat sich als Modellkommune frühzeitig in den Prozess zur Umstellung des Rechnungswesens eingebracht. Sie hat bereits im Jahr 2006 als erste nordrheinwestfälische Großstadt in NRW eine Eröffnungsbilanz vorgelegt. In die Analyse der überörtlichen Prüfung wurden die Jahresabschlüsse 2006 bis 2012 einbezogen. Zukunftsbezogene Betrachtungen basieren auf den Haushaltsplandaten 2014 und 2015 sowie auf den Daten der mittelfristigen Finanzplanung bis 2018. Für Zeitreihen mit Plandaten wurden auch die Ergebnis- und Finanzrechnung des Jahres 2013 berücksichtigt.

Die Gesamtabchlüsse der kreisfreien Städte werden gesondert geprüft. Einzelne Prüfergebnisse zu den Finanzanlagen werden in diesen Bericht aufgenommen, wenn sie für die Haushaltssituation des Kernhaushaltes relevant sind. Die GPA NRW hat in Dortmund besonders die Eigenbetriebe näher untersucht.

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

Seit der Einführung des NKF im Jahr 2006 gelingt es der Stadt Dortmund nicht, die Aufwendungen durch Erträge zu decken. Seit 2009 kann der Haushaltsausgleich auch nicht mehr fiktiv durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erreicht werden. Die Haushalte unterliegen dem Genehmigungsvorbehalt der Bezirksregierung Arnsberg. Die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht zurzeit noch nicht. Bisher wurde die allgemeine Rücklage in Plan und Ist nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren um mehr als fünf Prozent reduziert. Im Jahr 2011 betrug die Verringerung der allgemeinen Rücklage 6,2 Prozent, davor und danach blieb sie jedoch knapp unter der Fünf- Prozent-Grenze.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Entwicklung der Jahresergebnisse 2006 bis 2012 in Tausend Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Erträge	1.523.442	1.600.409	1.686.310	1.672.124	1.797.354	1.808.470	1.905.536
Ordentlicher Aufwand	1.555.918	1.613.619	1.687.772	1.774.831	1.819.798	1.893.480	1.908.353
Ordentliches Ergebnis	-32.475	-13.210	-1.462	-102.708	-22.444	-85.009	-2.818
Finanzergebnis	-48.143	-65.161	-55.939	-36.247	-43.796	-37.665	-33.770
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	-80.618	-78.371	-57.401	-138.955	-66.240	-122.675	-36.588
Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0	0	0	0
Jahresergebnis	-80.618	-78.371	-57.401	-138.955	-66.240	-122.675	-36.588
Verrechnungssaldo allgemeine Rücklage	0	0	0	0	0	0	-21.487

Die negativen Jahresergebnisse der Stadt Dortmund werden zu einem großen Anteil von den negativen Finanzergebnissen bestimmt. Die Zinsaufwendungen liegen 2012 bei 53 Mio. Euro. Sie konnten auf Grund des niedrigen Zinsniveaus trotz steigender Liquiditätskredite gesenkt werden (Höchststand der Zeitreihe: 80 Mio. in 2008). Die Stadt Dortmund versucht durch ein aktives Zins- und Schuldenmanagement die Zinsänderungsrisiken zu minimieren. Neben Derivaten und Festzinskrediten werden zunehmend auch Anleihen genutzt, um Zinsrisiken zu streuen.

Besonders 2007 und 2009 wurden die ordentlichen Ergebnisse durch starke Einbrüche in der Gewerbesteuer belastet. Bis zum Jahr 2013 konnte das Gewerbesteuerniveau des Jahres 2006 nicht wieder erreicht werden. Gleichzeitig steigen die ordentlichen Aufwendungen stetig an.

Der Jahresabschluss 2012 zeigt deutliche Verbesserungen gegenüber der Planung („nur“ minus 37 Mio. Euro statt minus 66 Mio. Euro). Dieses verbesserte Ergebnis ist überwiegend darauf zurück zu führen, dass die Stadt Dortmund Abschreibungen auf Finanzanlagen nach dem NKF-Weiterentwicklungsgesetz 2012 nicht mehr ergebniswirksam bucht (minus 20,8 Mio. Euro aus der Veränderung von Finanzanlagen).

Die Stadt Dortmund hat jährlich Zugänge aus Kapitalerhöhungen für ihre Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gebucht. Gleichzeitig wurden aber auch außerplanmäßige Abschreibungen für Verluste der Betriebe gebucht. Im Jahr 2012 wurden diese Abschreibungen erstmals in Auslegung der Änderung der GemHVO nach dem NKFVG¹ ergebnisneutral gegen die allgemeine Rücklage gebucht. In gleicher Weise verfährt die Stadt in den Folgejahren. Die GPA NRW ist der Überzeugung, dass diese Buchungspraxis den Sachverhalt nicht korrekt abbildet. Bei den als Kapitalerhöhungen gebuchten Beträgen handelt es sich um Zuschüsse zur Abdeckung von Verlusten der Eigenbetriebe, die ergebniswirksam im Kernhaushalt zu buchen sind. Das Jahresergebnis 2012 würde sich durch eine entsprechende Korrekturbuchung um diesen Betrag verschlechtern. Der Eigenkapitalverzehr bleibt dadurch unberührt. Die genaue Buchungspraxis dazu erläutern wir im Berichtsteil Finanzanlagen.

→ **Feststellung**

Die Buchung von Zuschüssen als Kapitalerhöhungen zum Ausgleich von Verlusten und ergebnisneutraler Abschreibungen gegen die allgemeine Rücklage entspricht nicht den Anforderungen des NKF. Mindestens 13,1 Mio. Euro hätten im Haushaltsjahr 2012 ergebniswirksam gebucht werden müssen.

Darüber hinaus führen in 2012 auch Sondereffekte aus der Auflösung von Rückstellungen, Sonderposten und Wertberichtigungen in Höhe von 44 Mio. Euro zu weiteren Ergebnisverbesserungen. Um die strukturelle Haushaltssituation analysieren zu können, werden solche Effekte von der GPA NRW allerdings bereinigt. Das strukturelle Ergebnis der Stadt Dortmund ist daher deutlich schlechter als das ausgewiesene Jahresergebnis. Die GPA NRW sieht vor diesem Hintergrund hohen Konsolidierungsbedarf.

Die Änderung der Vergnügungssteuersatzung (vor allem Spielgeräte) wirkt sich ergebnisverbessernd aus. Die Erträge haben sich von 0,6 Mio. Euro in 2010 auf 28,2 Mio. Euro in 2012 erhöht. Für das Jahr 2012 wurden ursprünglich nur sechs Mio. Euro geplant. Es ist somit eine Ergebnisverbesserung von 22,2 Mio. Euro eingetreten. Im Ergebnis sind auch erhebliche Nach-

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

zahlungen für Vorjahre enthalten, so dass zukünftig von der Stadt Dortmund mit ca. 16 Mio. Euro jährlich gerechnet wird.

→ **Feststellung**

Das verbesserte Jahresergebnis 2012 ist stark von positiven Einmaleffekten geprägt, die die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro

Jahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-211	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-63	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Keiner kreisfreien Stadt ist es in den Vergleichsjahren gelungen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Dortmund positioniert sich mit seinem Ergebnis noch im oberen Viertel. Das ist aber kein Vergleichswert, der Anlass zur Beruhigung gibt. Vielmehr müssen die kreisfreien Städte insgesamt noch aktiver und konsequenter an der Haushaltskonsolidierung arbeiten.

Geplante Jahresergebnisse 2013 bis 2018 in Tausend Euro

	2013*	2014	2015	2016	2017	2018
Ordentliche Erträge	1.952.986	1.882.680	1.975.729	2.029.092	2.082.831	2.138.193
Ordentlicher Aufwand	1.992.833	1.958.571	2.047.628	2.072.893	2.105.399	2.141.108
Ordentliches Ergebnis	-39.847	-75.891	-71.899	-43.802	-22.568	-2.915
Finanzergebnis	-30.920	1.300	-6.496	-13.617	-29.164	-38.092
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	-70.767	-74.591	-78.395	-57.419	-51.732	-41.008
Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0	0	0
Jahresergebnis	-70.767	-74.591	-78.395	-57.419	-51.732	-41.008
Verrechnungssaldo allgemeine Rücklage	-8.068	700	700	700	700	700

*Ergebnisdaten des Haushaltsplanentwurfs 2015

Auch für die Folgejahre sind negative Ergebnisse eingeplant. Die allgemeine Rücklage der Stadt Dortmund wird weiter reduziert.

Entwicklung der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro

	2013*	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-70.767	-74.591	-78.395	-57.419	-51.732	-41.008
Ergebnisneutrale Eigenkapitalveränderungen	131.071					
Höhe der allgemeinen Rücklage	1.771.407	1.696.817	1.618.422	1.561.003	1.509.271	1.468.263
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	4,2	4,6	3,5	3,3	2,7
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	4,1	4,2	4,6	3,5	3,3	2,7

*Ergebnisdaten des Haushaltsplanentwurfs 2015

Mit dem Haushaltsplanentwurf 2015 hat die Stadt Dortmund umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet. So reduziert sich die allgemeine Rücklage um weniger als fünf Prozent jährlich. Die GPA NRW geht auf das Konsolidierungsprogramm im Folgenden noch näher ein.

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 der Landschaftsverbandsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2006 bis 2012. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Fi-

nanzausgleich und der Landschaftsverbandsumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf. Die Bereinigungsverfahren hat die GPA NRW im Vorfeld umfassend der Kämmerer erläutern. Aus den zu berücksichtigenden Tatbeständen errechnet sich das folgende strukturelle Ergebnis.

Strukturelles Ergebnis 2012 in Tausend Euro

Dortmund	
Jahresergebnis	-36.588
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Verbandsumlage	745.816
Bereinigungen Sondereffekte	28.055
= bereinigtes Jahresergebnis	-810.460
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	702.904
= strukturelles Ergebnis	-107.556

Die bereinigten Sondereffekte 2012 saldieren sich auf 28 Mio. Euro. Dazu gehören Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, Rückstellungen und Wertberichtigungen (44 Mio. Euro) und Aufwendungen aus außerplanmäßigen Abschreibungen auf Sachanlagen, der Krankenhausumlage und sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen (16 Mio. Euro).

Die GPA NRW hat außerdem festgestellt, dass Verlustausgleiche für Eigenbetriebe in Höhe von 13,1 Mio. Euro ergebnisneutral statt ergebniswirksam gebucht wurden (vergl. Berichtsabschnitt Finanzanlagen). Dieser Betrag belastet das strukturelle Ergebnis zusätzlich.

→ Feststellung

Die Konsolidierungslücke im Jahr 2012 beträgt 108 Mio. Euro, zuzüglich 13,1 Mio. Euro für ergebnisneutrale Buchungen gegen die allgemeine Rücklage

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Dortmund ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018. 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 Dortmund ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Im Haushaltsplan 2014 sah die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung für das Jahr 2017 erstmals wieder ein positives Ergebnis vor. Geänderte Rahmenbedingungen bei den sozialen Lasten und geringere Steuererwartungen zeichnen mit dem Haushaltsplanentwurf 2015 ein anderes Bild. Obwohl Konsolidierungsmaßnahmen von jährlich rund 50 Mio. Euro vorgesehen sind, zeigt die aktualisierte Planung weder für 2017 noch für 2018 den gesetzlich gebotenen ausgeglichenen Haushalt.

Erklärtes Mindestziel der Haushaltspolitik der Stadt Dortmund ist vielmehr die Vermeidung der Haushaltssicherung. Mit allen eingeplanten Konsolidierungsmaßnahmen soll eine HSK-relevante Reduzierung der allgemeinen Rücklage verhindert werden.

Die GPA NRW stellt die werthaltigsten Haushaltsansätze 2018 dem strukturellen Ergebnis 2012 gegenüber.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis 2018 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2018	Differenz 2012/2018	Durchschnittliche jährliche Steigerung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	285.119	316.227	31.108	1,7
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	194.534	238.592	44.058	3,5
sonstige Steuern (bereinigt)	163.115	173.020	9.905	1,0
Schlüsselzuweisungen	384.060	551.581	167.521	6,2
sonstige Zuwendungen (bereinigt)	199.275	245.142	45.867	3,5
öffentlich rechtliche Leistungsentgelte	262.671	180.054	-82.617	- 6,1
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	43.600	45.059	1.459	0,6
allgemeine Umlagen (5371 und 5372)	141.716	190.015	48.299	5,0
Transferaufwendungen (bereinigt)	631.326	765.176	133.850	3,3
Personalaufwendungen	347.921	382.332	20.738	1,6
Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen	385.614	405.601	19.987	0,8

- Die Ertragserwartungen für Gewerbesteuern, Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen wurden mit der Planung 2015 deutlich gesenkt. Die Steuererträge werden damit im Plan 2015 realistischer eingeschätzt als in den Vorjahren. Die jährliche Steigerung von 6,5 Prozent bei den Schlüsselzuweisungen ist auf die Änderung des Berechnungsmodus zurückzuführen. Die kreisfreien Städte erhalten ab 2011 einen höheren Ausgleich für soziale Lasten. Deshalb weicht der Wert stärker vom strukturellen Ergebnis 2012 ab, welches auf dem Mittelwert der Jahre 2006 bis 2012 basiert.

- Die Planung 2014 prognostizierte noch einen Rückgang der sonstigen Steuern. Die städtischen Konsolidierungsmaßnahmen konzentrieren sich unter anderem auf diese Erträge. Mehr als 20 Mio. Euro Ertrag werden durch Anpassungen in folgenden Bereichen erzielt:
 - Anhebung des Hebesatzes Grundsteuer B um 110 Punkte,
 - Hundesteuer (Bestand und Steuersatz),
 - Vergnügungssteuer (Anpassung Ansatz an Anhebung Spielautomatensteuer),
 - Beherbergungsabgabe (Steuersatz).
- Der Rückgang bei den öffentlich rechtlichen Leistungsentgelten ist auf die Ausgliederung des Abwasserbereichs zurückzuführen.
- Der Anstieg bei den allgemeinen Umlagen wird mit der Planung 2015 wesentlich realistischer eingeschätzt. Der Haushaltsplan 2014 sah im Vergleich zum strukturellen Ergebnis nur einen jährlichen Anstieg von 0,9 Prozent für die Landschaftsumlage vor. Hier waren bereits Entlastungen durch den Bund bei der Eingliederungshilfe eingeplant. Wann und in welcher Höhe ein Ausgleich erfolgen wird, ist aber noch nicht konkret. Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Dortmund diese Plandaten korrigiert hat.
- Die Plandaten für die übrigen Transferaufwendungen wurden ebenfalls angehoben. Hier hat sich der prozentuale Anstieg pro Jahr gegenüber der Planung 2014 verdoppelt. Das resultiert aus geplantem Mehraufwand bei sozialen Leistungen (Produktbereich 05).
- Der geringe Anstieg bei den Personalaufwendungen wird begleitet durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen. Insgesamt sollen jährlich drei Mio. Euro durch Stellenreduzierungen eingespart werden. So können prozentual höhere Tarifergebnisse kompensiert werden.
- Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen nur in geringem Umfang. Das ist nur möglich durch die Realisierung umfangreicher Einsparungen, z.B. bei der Grünpflege und der Gebäudereinigung. Die GPA NRW hat in der Gebäudereinigung bereits in der letzten Prüfung Einsparpotenzial erkannt. Die mit der Planung 2015 eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen sind für die Stadt Dortmund dringend notwendig. Sie helfen, die noch in der Planung 2014 enthaltenen Planungsrisiken zu beseitigen. Somit zeichnet die Haushaltsplanung 2015 ein deutlich realistischeres Bild als die Vorjahresplanung. Die von der GPA NRW analysierte Konsolidierungslücke von mehr als 100 Mio. Euro wird damit aber noch nicht beseitigt. Dazu sind noch weitere Anstrengungen notwendig.

→ **Feststellung**

Das Konsolidierungspaket 2015 dient vorrangig der Vermeidung der Haushaltssicherung. Damit erreicht die Stadt Dortmund eine deutlich bessere Planungssicherheit als in der Vergangenheit. Um allerdings den gesetzlich gebotenen strukturellen Haushaltsausgleich zu erreichen, sind die Maßnahmen noch nicht ausreichend.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW 2011 und 2012 in Prozent

Kennzahl	Min.	Max.	Mittelwert	Dortmund	Min.	Max.	Mittelwert	Dortmund
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation	2011				2012			
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	95,5	82,9	101,0	94,9	99,9
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	27,2	-29,5	66,2	15,0	26,0
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	44,7	-12,7	80,2	34,7	43,2
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	6,4	1,1	92,9	23,2	2,0
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	80,1	98,0	92,0	95,5	19,9	48,4	31,2	31,3
Abschreibungsintensität	-27,8	66,7	16,8	27,2	3,9	9,8	6,7	6,9
Drittfinanzierungsquote	-10,4	81,0	37,1	44,7	30,6	75,2	46,8	41,5
Investitionsquote	1,8	56,0	19,9	6,4	25,3	478,4	91,5	79,3
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	20,0	48,9	31,6	31,6	17,7	93,4	65,9	71,0
Liquidität 2. Grades	3,7	11,1	6,9	6,8	4,9	109,1	20,8	18,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	24,1	77,2	47,6	68,6	47	18.743	2.464	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	28,7	139,2	77,5	101,3	1,5	36,6	20,0	16,0
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	33,1	22,8	57,9	38,7	33,9
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	32,3	9,5	66,4	29,4	33,0
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	17,8	15,9	25,1	20,4	18,2
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	19,2	10,0	26,5	17,1	20,2
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	41,7	27,4	56,1	40,0	43,2

Weitere Kennzahlen 2012 in Euro je Einwohner

Kennzahl	Min.	Max.	Mittelwert	Dortmund	Min.	Max.	Mittelwert	Dortmund
	2011				2012			
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-211	-603	-25	-219	-63
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	-46	-546	84	-82	-99
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.773	1.542	2.201	1.736	1.855

Die Stadt Dortmund lebt, wie die Mehrzahl der kreisfreien Städte, von ihrer Substanz. Bisher können die Erträge der Stadt die Aufwendungen in keinem Jahr seit der Umstellung auf das NKF decken. Negative Jahresergebnisse führen zu einem fortlaufenden Verzehr des Eigenkapitals. Die Eigenkapitalquote 1 betrug im Jahr der NKF-Umstellung 2006 noch 38,6 Prozent.

Die Stadt Dortmund profitiert von einer im Vergleich der kreisfreien Städte guten Ausgangsbasis. So liegt die Stadt bei den Eigenkapitalquoten und der Fehlbetragsquote noch immer besser als das Mittel der Kommunen.

Der Stadt Dortmund gelingt es nicht, bei gleichzeitig hohem Anlagenabnutzungsgrad, dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens durch eine ausreichende Investitionstätigkeit zu begegnen (vergl. Berichtsteil Vermögenslage). Das Vergleichsjahr 2011 ist mit einer Investitionsquote von 101 Prozent die Ausnahme. Die durchschnittliche Investitionsquote der Jahre 2006 bis 2001 liegt nur bei 92,3 Prozent.

Die Infrastrukturquote ist durchschnittlich, obwohl die Stadt Dortmund im Betrachtungsjahr 2011 zu den wenigen Städten gehört, die ihr Abwasservermögen noch im Haushalt bewirtschaftet. Zum 01.01.2014 wurde das Abwasservermögen ausgegliedert. Die Abschreibungsintensität ist ebenfalls durchschnittlich.

Die Drittfinanzierungsquote ist 2011 überdurchschnittlich. Das resultiert aus einer außerplanmäßigen Auflösung eines Sonderpostens in Höhe von 31 Mio. Euro. Im Übrigen ist sie mit knapp 40 Prozent eher unterdurchschnittlich. Insbesondere die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen ist in Dortmund sehr gering (vergl. Berichtsteil Beiträge). Beiträge könnten daher stärker zur Refinanzierung von Investitionen genutzt werden.

Auch bei den Kennzahlen zur Finanzlage erreicht Dortmund durchschnittliche Werte. Das kann aber nicht über die grundsätzlich kritische Situation hinweg täuschen. Die Stadt kann ihr Anlagevermögen nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren. Der Anlagendeckungsgrad sinkt von 81,4 (2006) auf 66,7 Prozent (2011). 2012 steigt der Anlagendeckungsgrad leicht an.

Außerdem verfügt die Stadt Dortmund über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Sie finanziert ihr laufendes Geschäft über Kredite zur Liquiditätssicherung. Der Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung wächst proportional zum Eigenkapitalverzehr von 0,5 Mrd. auf 1,3 Mrd. Euro von 2006 bis 2012. Kurzfristige Verbindlichkeiten sind nur in sehr geringem Maße (unter 20 Prozent) durch liquide Mittel und kurzfristig erwartete Liquidität gedeckt. Auch wenn die Niedrigzinsphase für sinkenden Zinsaufwand sorgt, besteht ein umso größeres Zinsänderungs-

risiko. Auch mit entsprechenden Zinssicherungsinstrumenten besteht allein durch die steigende Höhe der Liquiditätskredite ein andauerndes Haushaltsrisiko.

Die Kennzahlen zur Ertragslage der Stadt Dortmund deuten im Zeitverlauf eine Trendwende an. Während die Steuerquote sinkt, steigt die Zuwendungsquote. Insgesamt bieten die allgemeinen Deckungsmittel, zu denen sowohl Erträge aus Steuern als auch Erträge aus Zuwendungen gehören, der Stadt Dortmund aber unverändert gute Rahmenbedingungen. Diesen Bereich hat die GPA NRW im Berichtsteil zur Ertragslage gesondert analysiert.

Die Transferaufwandsquote ist leicht überdurchschnittlich. Sie zeigt sich in der Zeitreihe aber, ebenso wie die Personalintensität, weitgehend konstant. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind dagegen angestiegen. Hier spiegelt sich die zunehmende Belastung der Stadt Dortmund durch die Erhöhung der Kapazitäten in der Kinderbetreuung wider.

Nach Analyse der Haushaltssituation mündet das Ergebnis in die Bewertung durch den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI). Die Bewertung orientiert sich am Konsolidierungsbedarf, der durch die bestehende Haushaltssituation indiziert ist.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Seit Einführung des NKF können die Erträge die Aufwendungen nicht decken.
- Bis zum Jahr 2018 werden keine ausgeglichenen Ergebnisse geplant.
- Seit 2009 besteht keine Ausgleichsrücklage mehr und der Haushalt steht unter dem Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde.
- Die Liquiditätskredite haben sich von 0,5 Mrd. auf 1,3 Mrd. Euro erhöht.
- In gleichem Umfang ist das Eigenkapital gesunken.
- Verlustausgleiche in den Eigenbetrieben/eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen werden ergebnisneutral gebucht und würden das Ergebnis zusätzlich belasten.
- Das Jahresergebnis 2012 spiegelt nicht die strukturelle Situation wider. Das strukturelle Ergebnis liegt bei minus 108 Mio. Euro.
- Durchschnittliche Kennzahlenwerte können nicht über die schlechte Finanzlage hinweg täuschen. Insgesamt weist die Stadt Dortmund einen negativen Steuerungstrend auf.
- Die Konsolidierungsbemühungen der Stadtreichen nicht aus.. So ist ein nachhaltiger Haushaltsausgleich mit der Planung bisher nicht verbunden.
- Beiträge sind nur in geringem Umfang zur Refinanzierung genutzt worden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Unzulässige Buchung bei Finanzlagen	Jahresergebnisse und Rücklagen und Finanzanlagen
Keine ausreichende Konsolidierung	Haushaltsplanung und Risikoszenario
Intransparente Darstellung im Haushalt	Ertragslage und Finanzanlagen
Hohe Liquiditätskredite und schwierige Finanzlage	Kennzahlen im interkommunalen Vergleich und Schulden und Finanzlage
Hoher Investitionsbedarf insbesondere im Infrastrukturvermögen, aber nur geringe Refinanzierung durch Beiträge	Beiträge und Vermögensanalyse

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.

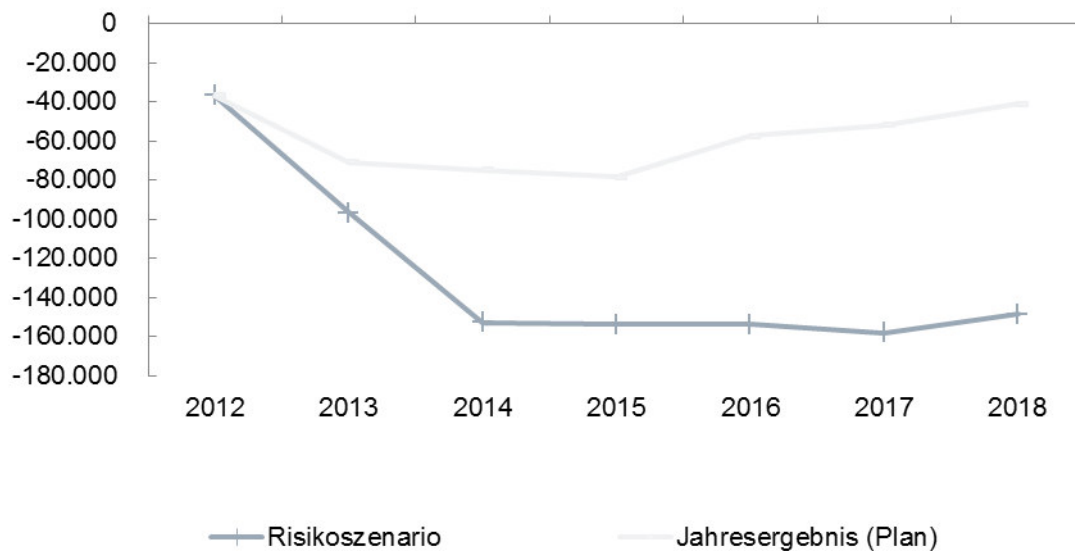
Das Risikoszenario soll keinesfalls die bestehende Haushaltsplanung ersetzen. Die GPA NRW will lediglich aufzeigen, wie das prognostizierte Ergebnis abweichen kann, wenn die Erwartungen nicht eintreffen. Dabei stützt sich die GPA NRW unter anderem auch auf Erfahrungswerte aus den bisherigen Ergebnissen der Stadt Dortmund.

- Die Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen sind mit den Steigerungsraten entsprechend der Orientierungsdaten von 3,5 Prozent fortgeführt worden.
- Die Personalaufwendungen sind mit der tariflichen Steigerung von 2,0 Prozent hochgerechnet worden, für den Fall, dass die geplanten Reduzierungen nicht umgesetzt werden können.
- Entsprechend der Erfahrungswerte der Vergangenheit sind die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen mit 2,0 Prozent Steigerung gerechnet worden, falls geplante Konsolidierungsmaßnahmen nicht plangemäß greifen.

Übersicht über die Risiken in der Finanzplanung

Position	Erläuterung	Planergebnis 2018	Risikoszenario 2018	Abweichung
Gemeinschaftssteuern	ausgehend vom Ergebnis 2013 Steigerung von 3,5 Prozent/Jahr	290.083	264.774	- 25.309
Schlüsselzuweisungen	ausgehend von der 2. Modellrechnung 2015 Steigerung 3,5 Prozent/Jahr	574.851	555.852	- 18.999
Personalaufwendungen	ab Ansatz 2015 Steigerung von 2,0 Prozent/Jahr	382.332	401.770	- 19.438
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	basierend auf Ergebnis 2013 2 Prozent Steigerung/Jahr	405.601	449.205	- 43.604
Saldo				- 107.351

Risikoszenario



Die grafische Darstellung macht deutlich, welche Folgewirkungen nicht realisierbare Konsolidierungsbemühungen für die Zukunft entwickeln. Deshalb sind gegensteuernde Maßnahmen für die Stadt Dortmund unerlässlich.

→ Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte ihr Konsolidierungskonzept stringent umsetzen.

Haushaltskonsolidierung

Die Stadt Dortmund hat mit der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2015 umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen angestoßen. Für 2015 ist ein Paket zur Haushaltsverbesserung von 55 Mio. Euro eingeplant. Diese Größenordnung gilt in etwa auch für die Folgejahre des gesamten mittelfristigen Planungszeitraumes. Die GPA NRW begrüßt diesen Konsolidierungsprozess, wenngleich die Bemühungen der Stadt Dortmund nicht ausreichen werden, um den gesetzlich verpflichtenden Haushaltsausgleich zu erreichen.

Ein wesentlicher Bestandteil des Konsolidierungsprogramms besteht darin, die Erträge zu erhöhen.

- Anhebung der Grundsteuer B um 110 Prozentpunkte auf den Hebesatz 650
21 Mio. Euro,
- Anhebung/Anpassung der sonstigen örtlichen Steuern
drei Mio. Euro,
- Gewinnausschüttungen, Kooperation städtischer Beteiligungen
4,5 Mio. Euro,
- Erhöhung des Bundeszuschusses an den Kosten der Unterkunft
zwei Mio. Euro,
- Fördermittelakquise
drei Mio. Euro.

Die aufwandsbezogenen Bestandteile des Konzepts setzen sich aus deutlich mehr kleineren Einzelmaßnahmen zusammen. Hier sind nur exemplarisch die werthaltigsten Maßnahmen genannt:

- Weitere Optimierung des Zins- und Schuldenmanagements
vier Mio. Euro,
- Reduzierung Zuschuss zum Kulturbereich (Theater und Kulturbetriebe)
1,5 Mio. Euro,
- Erhöhung des Anteils Fremdreinigung und Reduzierung der Reinigungsflächen
eine Mio. Euro,
- Weitere Personaleinsparung (Erhöhung des Jahresziels von 2 Mio. Euro auf 3 Mio. Euro)
eine Mio. Euro.

Die restlichen ca. 15 Mio. Euro Einsparpotenzial laut Konsolidierungsprogramm sollen im Wesentlichen durch das zusätzliche Ausschöpfen von Optimierungsmöglichkeiten und Synergieeffekten generiert werden. Zum Teil entstehen die genannten Summen auch nur aus der Anpassung der Plandaten an die bestehenden Verhältnisse. Nur wenige Maßnahmen sind mit einer konkreten Definition des Leistungsumfangs verbunden. Hier sieht die GPA NRW noch Handlungsmöglichkeiten, insbesondere bei der Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen mit den Eigenbetrieben (vergl. Berichtsteil Finanzanlagen und Ertragslage).

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund konsolidiert vorrangig über die Ertragsseite. Konkrete und nachhaltige Einschränkungen des Leistungsangebots mit einer entsprechenden „Hebelwirkung“ für den Haushalt stehen bislang nicht im Vordergrund.

→ **Empfehlung**

Der Haushalt sollte einer stärkeren Aufgabenkritik unterzogen werden. Die Leistungsbeziehungen zwischen den einzelnen Organisationseinheiten, insbesondere zwischen Stadt und Eigenbetrieben, sollten besser definiert werden.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Verbesserung der Beitragsfinanzierung	Beiträge und Vermögenslage
Eigenkapitalverzinsung Abwasser	Gebühren und Ertragslage
Definition und Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen zwischen Eigenbetrieben und Kernhaushalt	Finanzanlagen
Reduzierung freiwilliger Leistungen, insbesondere im Kulturbereich	Ertragslage

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Der Stadt Dortmund ist es wichtig, den Umfang der freiwilligen Leistungen zu erhalten. Das ist auch erklärtes Ziel des Konsolidierungsprozesses. Vor diesem Hintergrund wird der Verbesserung der Ertragslage der Vorrang eingeräumt.

Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Landschaftsumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

In den Plandaten hat die GPA NRW keine Sondereffekte identifiziert. Folgende Sondereffekte wurden bereinigt.

Bei den Erträgen:

- Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Wertberichtigungen (in allen Jahren, aber besonders 9,8 Mio. in 2010 und 6,4 Mio. in 2012),
- Erträge aus Veräußerung von unbeweglichem Anlagevermögen (14,6 Mio. 2010),
- Erträge aus der Veräußerung von Finanzanlagen (9,1 Mio. in 2008),
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen (in allen Jahren, aber besonders 2007, 2009 und 2011 mit jeweils mehr als 20 Mio. Euro),
- sonstige nicht zahlungswirksame Erträge (2009 mit 3,7 und 2011 mit 4,9 Mio. Euro),
- außerplanmäßige Auflösung von Sonderposten (in allen Jahren, aber besonders 2010 mit 45,7 Mio. Euro, 2011 mit 31,6 Mio. Euro und 2012 mit 27,2 Mio. Euro).

Bei den Aufwendungen:

- Krankenhausumlage,
- außerplanmäßige Abschreibungen auf Sachanlagen (besonders in 2007 mit 19,2 Mio. Euro und 2010 mit 27,5 Mio. Euro),
- außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen (in allen Jahren, besonders 2008 mit 20,6 Mio. Euro)²,
- Verluste aus Anlagenabgang (in allen Jahren, besonders 2007 mit 6,5 Mio. Euro),
- sonstige nicht zahlungswirksame Aufwendungen (ab 2009 zwischen drei und 4,5 Mio. Euro),
- Rückstellungen in der Jugendhilfe (12,3 Mio. Euro 2011).

Saldiert ergibt sich daraus in der Regel eine Ergebnisverbesserung, die mehr als 30 Mio. Euro in 2010 und 2012 ausmacht. Bereinigt um GFG, Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und Sondereffekte entwickelt sich das Jahresergebnis wie folgt:

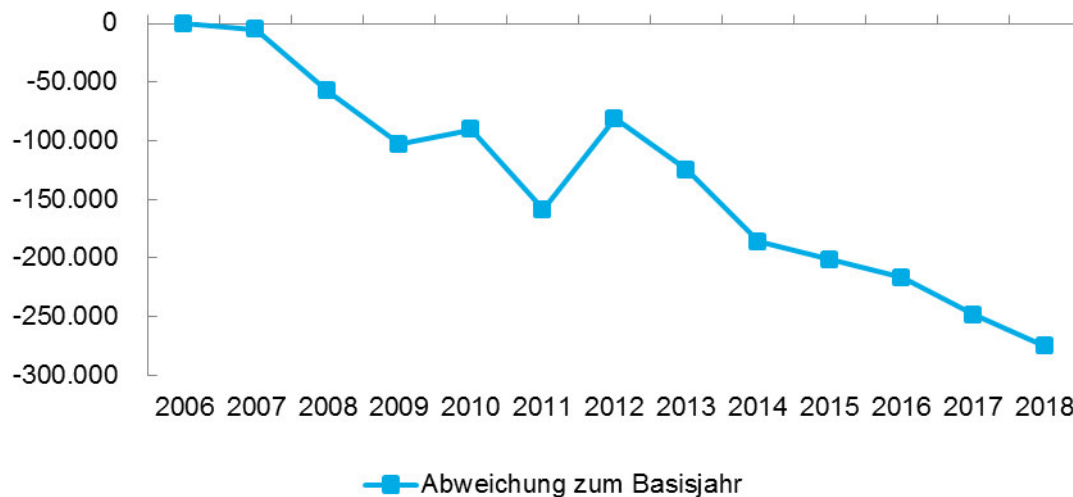
Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2006 (Basisjahr)	-729.339	0
2007	-734.741	-5.403
2008	-787.037	-57.699
2009	-832.202	-102.863
2010	-819.745	-90.406

² Die Abschreibung 2012 mit 20,8 Mio. Euro war nicht mehr ertragswirksam nach NKKFWG (s.o.)

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2011	-878.124	-148.786
2012	-810.460	-81.121
2013	-853.944	-124.606
2014	-915.501	-186.162
2015	-930.639	-201.301
2016	-945.965	-216.627
2017	-977.960	-248.622
2018	-1.004.284	-274.945

Kommunaler Steuerungstrend von 2006 bis 2018 in Tausend Euro



Der positive Ausschlag 2012 ist der ertragsneutralen Buchung nach NKFVG und der Entwicklung der Vergnügungssteuer geschuldet. Insgesamt ist jedoch ein negativer Trend erkennbar, der sich in den Planjahren fortsetzt.

Die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen tragen zwar dazu bei, die negative Entwicklung abzuschwächen. Eine echte Trendwende kann hierdurch jedoch noch nicht eingeleitet werden. Dennoch bewertet die GPA NRW bereits diese Entwicklung als positiv. Die zu Grunde liegenden Plandaten stützen sich auf eine wesentlich bessere Basis als die Planung 2014. Insofern geht die GPA NRW davon aus, dass es der Stadt Dortmund auch tatsächlich gelingen wird, den bis 2013 gezeigten negativen Trend zumindest zu verlangsamen.

Der Steuerungstrend wird wesentlich von der Entwicklung der Sozialleistungen beeinflusst. Die GPA NRW hat deshalb die Auswirkungen der Sozialleistungen auf die bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Dortmund differenziert betrachtet.

Die Produktbereiche Soziale Leistungen (05) und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (06) wurden als Teilproduktergebnisse vor der Berücksichtigung interner Leistungsbeziehungen herangezogen (Zeile 26 aus Anlage 19 der Muster GemHVO). Das hat den Vorteil, dass auch die Planjahre einbezogen werden können und der direkte Vergleich bzw. die Auswirkungen auf die Ursprungskurve deutlicher werden. Als Basisjahr haben wir jedoch 2007 gewählt, weil im Jahr 2006 die Produktbereiche noch nicht in der jetzigen Form festgelegt waren.

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

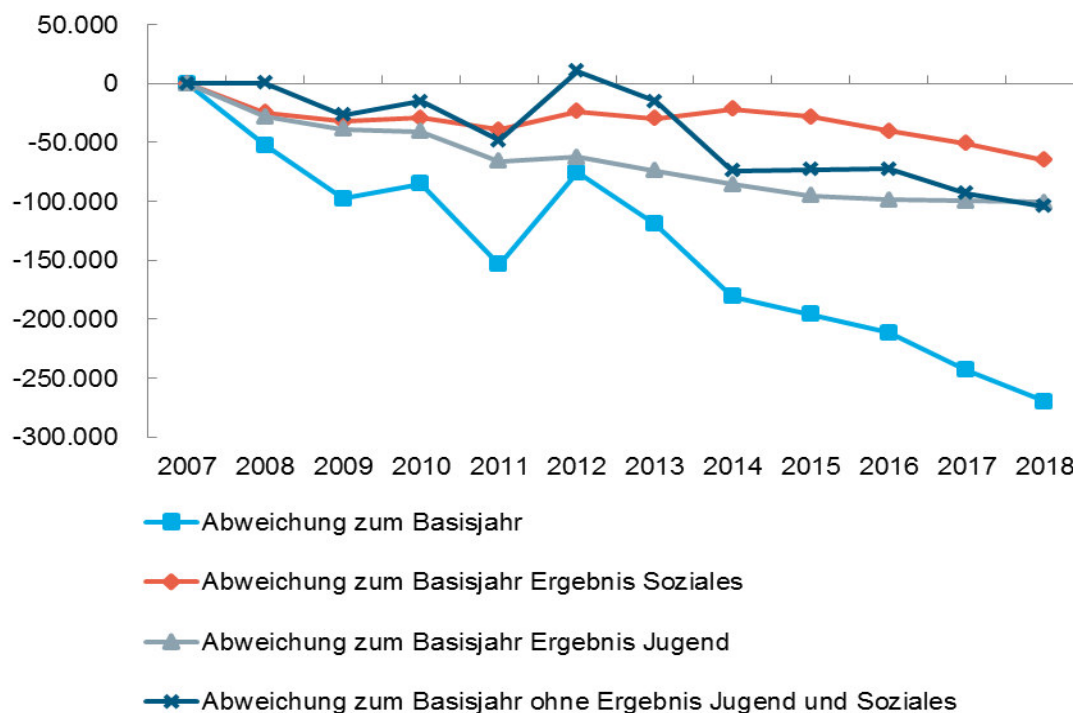
Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Ergebnis Soziales Produktbereich 05	Ergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe Produktbereich 06	Bereinigtes Jahresergebnis ohne Produktbereiche 05 und 06
2007	-734.741	-234.692	-138.008	-362.042
2008	-787.037	-259.344	-166.373	-361.320
2009	-832.202	-266.705	-176.957	-388.539
2010	-819.745	-263.740	-178.676	-377.329
2011	-878.124	-274.060	-191.551	-412.512
2012	-810.460	-258.421	-200.462	-351.577
2013	-853.944	-264.422	-212.181	-377.341
2014	-915.501	-256.112	-223.436	-435.952
2015	-930.639	-262.640	-233.219	-434.781
2016	-945.965	-275.044	-236.602	-434.320
2017	-977.960	-285.359	-237.412	-455.189
2018	-1.004.284	-299.471	-238.499	-466.313

Abweichungen der Ergebnisse vom Basisjahr 2007 in Tausend Euro

Haushaltsjahr	Abweichung zum Basisjahr bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr Produktbereich 05	Abweichung zum Basisjahr Produktbereich 06	Abweichung zum Basisjahr ohne Produktbereich 05 und 06
2007	0	0	0	0
2008	-52.296	-24.653	-28.365	722
2009	-97.460	-32.014	-38.949	-26.497
2010	-85.003	-29.049	-40.668	-15.287
2011	-143.383	-39.369	-53.544	-50.470
2012	-75.718	-23.730	-62.454	10.465
2013	-119.203	-21.421	-85.428	-15.299
2014	-180.759	-21.421	-85.428	-73.910
2015	-195.898	-27.948	-95.211	-72.739
2016	-211.224	-40.352	-98.594	-72.278
2017	-243.219	-50.668	-99.404	-93.147

Haushaltsjahr	Abweichung zum Basisjahr bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr Produktbereich 05	Abweichung zum Basisjahr Produktbereich 06	Abweichung zum Basisjahr ohne Produktbereich 05 und 06
2018	-269.542	-64.780	-100.491	-104.271

Kommunaler Steuerungstrend ohne Ergebnisse Produktbereiche Soziales und Jugend



Die Entwicklung im Produktbereich Soziales hat sich seit 2011 stabilisiert. Ausgelöst durch die aktuelle Flüchtlingswelle und die Erweiterung der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union rechnet die Stadt Dortmund ab dem Haushaltsplanentwurf 2015 jedoch mit neuen Belastungen. Der Plan 2014 ging von einer dauerhaften Stabilisierung aus.

Ein dauerhaft negativer Trend ist im Produktbereich Jugend zu erkennen. Bis 2012 hat das zu erheblichen Mehrbelastungen des Haushalts geführt. Seit 2011 werden diese Belastungen aber teilweise durch den Finanzausgleich kompensiert.

Die Planjahre ab 2015 zeigen für den übrigen Haushalt eine negative Trendlinie. Diese verläuft im Vergleich zum Gesamttrend etwas flacher. Hier zeigt sich, dass durch die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen im übrigen Haushalt zumindest teilweise gegengesteuert wird. Zukünftig erwartete Mehrbelastungen in den sozialen Bereichen werden dadurch abgedeckt. Die Einsparungen sind aber nicht ausreichend, um allgemeine Kostensteigerungen aufzufangen. Wie bereits in den vorderen Kapiteln erläutert, gelingt somit noch keine echte Trendwende.

→ **Feststellung**

Der negative Steuerungstrend ist bis 2012 der Entwicklung der Produktbereiche 05 und 06 geschuldet. Die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen für 2015 kompensieren zum Teil erwartete Mehrbelastungen in den sozialen Bereichen. Der Stadt Dortmund gelingt dadurch aber keine Trendwende. Ab 2013 verläuft der Steuerungstrend auch nach Bereinigung der Produktbereiche 05 und 06 negativ.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen³. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragerhebungspflicht). Die GPA NRW ermittelt eine Drittfinanzierungsquote für das Straßenvermögen. Diese ist ein Indiz dafür, in welchem Umfang von der Beitragsfinanzierung Gebrauch gemacht wurde.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge a. d. Auflösung von SoPo für Straßenbeiträge in Tausend Euro	1.198	3.607	1.903	1.695	1.896	1.703	1.428
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	8.143	11.172	10.450	10.507	37.108	17.436	16.178
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	14,7	32,3	18,2	16,1	5,1	9,8	8,8

Ausgehend von der Prämisse, dass investive Straßenbaumaßnahmen überwiegend beitragsfähig sind, hat die Stadt Dortmund eine geringe Drittfinanzierungsquote. Mehr als drei Viertel der kreisfreien Städte haben eine höhere Drittfinanzierungsquote.

Interkommunaler Vergleich 2011 und 2012 der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

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

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

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

mittleren Kommunen dagegen mit ca. 35 Prozent schon oberhalb der Maximalwerte der kreisfreien Städte.

Der Maximalwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen liegt bei 83 Prozent und der mittleren kreisangehörigen Kommunen bisher⁴ bei 65 Prozent. Eine Ursache für die deutlich niedrigeren Werte bei den kreisfreien Städten ist der höhere Anteil an Hoch- und Tiefstraßen, Brücken und Tunnel sowie klassifizierten Straßen. Dennoch sind Beiträge auch für kreisfreie Städte eine wichtige Finanzierungsmöglichkeit für notwendige Investitionsmaßnahmen im Straßenbau und eine gute Möglichkeit, die Ergebnisse durch Auflösung von Sonderposten zu entlasten.

Die niedrige Drittfinanzierungsquote in Dortmund hat unterschiedliche Ursachen.

- Das Straßennetz in Dortmund ist überaltert (vergl. auch Vermögensanalyse und Bericht Verkehrsflächen und –anlagen). Die Stadt Dortmund hat zwar im Straßenvermögen einen Investitionsschwerpunkt gesetzt. Investive Einzahlungen zur Finanzierung werden aber vorrangig in Form von Zuwendungen generiert (u. a. Konjunkturpaket). Dabei sollten doch vorrangig zunächst Beiträge erhoben werden. Beiträge können durch investive Zuwendungen nicht ersetzt werden.
- Es gibt kein Straßenverzeichnis, in dem der rechtliche Ausbauzustand (endgültige Herstellung, vorhandene Straße etc.) zweifelsfrei erfasst ist. So wird im Zweifel der eher niedrigere Beitrag nach KAG erhoben wird.
- Nach Aussage des Fachamtes gibt es noch eine unbestimmte Anzahl an Straßen, die rechtlich noch nicht den Zustand der endgültigen Herstellung erreicht haben. Erschließungsbeiträge wurden deshalb bis heute nicht erhoben, allenfalls anteilige Vorausleistungen. Die Straßen sind aber weitgehend bereits abgenutzt. Die so genannte nachmalige Herstellung und erneute Abrechnung nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG) wäre für die fertigen Teilanlagen eigentlich geboten.
- Darüber hinaus haben negative Erfahrungen mit Gerichtsverfahren nach Auskunft der Stadt Dortmund insgesamt zu einer zögerlichen Abrechnungspraxis geführt.
- Eine Anpassung der Satzungsgrundlagen, insbesondere eine Anhebung der Sätze der Beitragspflichtigen nach KAG, ist erst Ende 2012 erfolgt.

Mit den Satzungsanpassungen im Jahr 2012 hat die Stadt Dortmund die rechtlichen Grundlagen für optimale Refinanzierungsmöglichkeiten gelegt. Straßenbau- und Beitragsabteilung sollten Maßnahmen gemeinsam planen und umsetzen.

→ **Empfehlung**

Straßenbaumaßnahmen sollten in rechtlich möglichem Umfang aus Beiträgen finanziert werden.

⁴ Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen. Bisher liegen für 2011 53 und für 2012 43 Ergebnisse vor. Der Maximalwert kann sich bis zur letzten Prüfung ändern. Bei der Anzahl der zu Grunde liegenden Daten bleibt der Mittelwert nach Erfahrung der GPA NRW aber weitgehend stabil.

Gebühren

Die Stadt Dortmund kalkuliert ihre Gebühren auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Als kalkulatorischer Zinssatz wird derzeit 6,3 Prozent zu Grunde gelegt. Der Produktbereich Abwasser hat in allen Jahren zur Finanzierung des Haushalts beigetragen. Seit dem 01.01.2014 ist das Abwasservermögen in einen Eigenbetrieb ausgelagert. Die Ausgliederung erfolgte, weil innerhalb des Haushalts nicht ausreichend Liquidität zur Sanierung des Abwasservermögens zur Verfügung gestellt werden konnte. Die Investitionsquote im Abwasserbereich analysiert die GPA NRW im Rahmen der Vermögensanalyse.

Es ist auch zukünftig vorgesehen, den Haushalt durch Gewinne aus der Abwasserbeseitigung zu stützen. Im Haushaltsplanentwurf 2015 sind ca. 11 Mio. Euro Finanzerträge eingeplant. Inwieweit die Notwendigkeit besteht, künftig auf eine Gewinnabführung zu verzichten und das Kanalnetz zu sanieren, bleibt abzuwarten. Gleichwohl sollte auch in Zukunft der Betrieb dem Haushalt eine angemessene Eigenkapitalverzinsung zuführen. Im Rahmen der Ertragsanalyse betrachten wir die Entwicklung bei Ver- und Entsorgung (Produktbereich 011) etwas genauer.

→ Empfehlung

Der Eigenbetrieb Abwasser sollte auch zukünftig eine angemessene Eigenkapitalverzinsung erwirtschaften und dem städtischen Haushalt zuführen.

Steuern

Bereits eingangs wurde darauf hingewiesen, dass die Stadt Dortmund mit dem Haushaltsplanentwurf 2015 die örtlichen Steuern deutlich angepasst hat. Die Ertragspotenziale aus Steuern sind weitgehend ausgeschöpft. 2015 ist die Anhebung der Grundsteuer B um 110 auf 650 Prozent vorgesehen. Um das für 2015 geplante Defizit von 78 Mio. Euro aufzufangen, wäre exemplarisch eine weitere Anhebung der Grundsteuer B um 410 Hebesatzpunkte notwendig. Das entspräche insgesamt 1060 Hebesatzpunkten.

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.

Sachanlagevermögen in Tausend Euro

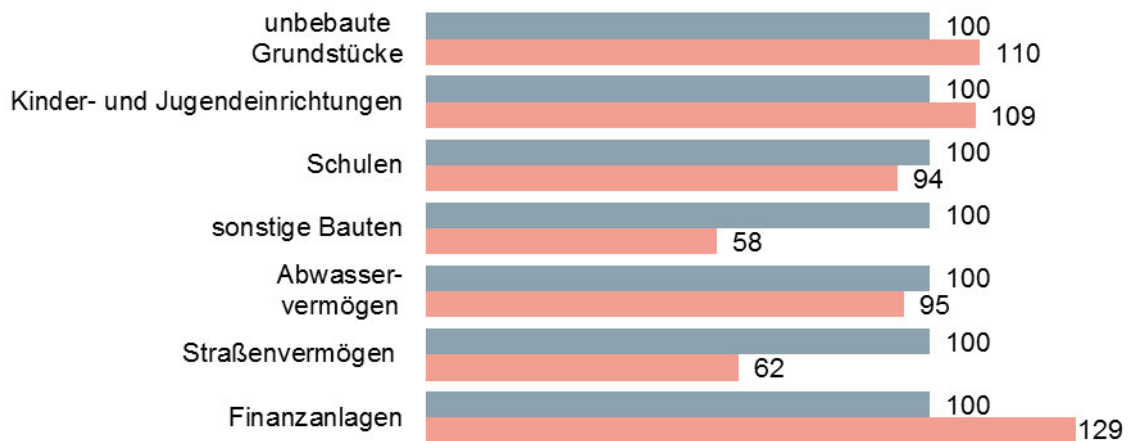
	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke	711.322	709.893	722.465	639.028	616.362	558.896	561.517	627.842
Kinder- und Jugendeinrich-	88.661	86.139	87.103	82.940	85.687	84.278	81.607	83.308

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
tungen								
Schulen	806.667	810.821	795.456	788.088	788.529	768.004	757.155	740.403
sonstige Bauten*	469.553	429.929	400.432	376.780	367.098	285.827	280.451	247.414
Infrastruktur- vermögen	1.935.356	1.916.298	1.948.709	2.131.587	2.096.421	2.083.324	2.099.561	2.078.554
davon Brücken und Tunnel	199.002	198.744	194.301	255.313	248.677	246.927	245.059	244.856
davon Straßen- vermögen**	676.238	677.066	715.995	724.301	720.760	709.552	731.068	731.608
davon Abwasser	834.551	823.319	829.755	831.360	818.459	828.540	832.963	825.352
sonstige Sachanlagen	265.904	312.950	323.162	177.914	214.254	208.052	196.733	165.814
Summe Sachan- lagen	4.277.463	4.266.030	4.277.326	4.196.335	4.168.351	3.988.381	3.977.024	3.943.335

* inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden, ** inkl. Grund- und Boden des Infrastrukturvermögens

Die GPA NRW hat die Vermögenswerte je Einwohner der kreisfreien Städte indiziert und mit den Mittelwerten verglichen.

Vergleich der Vermögenswerte je Einwohner indiziert auf den Mittelwert in kreisfreien Städten



Die Grafik verdeutlicht, dass Dortmund im interkommunalen Vergleich einen Schwerpunkt bei den Finanzanlagen hat. Darin spiegelt sich die umfangreiche städtische Beteiligungslandschaft wider. Die Eigenbetriebe unterzieht die GPA NRW einer gesonderten Analyse, insbesondere auf Grund der buchungstechnischen Zusammenhänge mit dem Kernhaushalt. Weitere Analysen bleiben der Prüfung des Gesamtabschlusses vorbehalten.

Einen weiteren Schwerpunkt erkennt die GPA NRW bei den unbebauten Grundstücken. Das entspricht dem Engagement der Stadt Dortmund bei der Vermarktung von Wohnbaugrundstü-

cken. Ziel der Stadt ist es, bezahlbare Grundstücke im Stadtgebiet zur Verfügung zu stellen und damit die Abwanderung junger Familien ins Umland zu verhindern.

Das Abwasservermögen wurde in Dortmund zum 01.01.2014 ausgegliedert. Einer der Hauptgründe waren die unzureichenden Investitionsmöglichkeiten im städtischen Haushalt für den gebührenfinanzierten Abwasserbereich. Im Vergleich dazu erreicht das Straßenvermögen einen deutlich geringeren Wert im interkommunalen Vergleich. Deshalb analysieren wir insbesondere in diesen Bereichen die Altersstruktur und die Investitionsquoten.

Altersstruktur und Investitionsquoten des Vermögens

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

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

Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrads in Prozent

Vermögensgegenstand	GND* Rahmentabelle	GND* Dort- mund	Durchschn. RND** 2006	Durchschn. RND**2012	Anlagen- abnutzungsgrad 2012
Kindergärten	40-80	40	18	13	67
Schulgebäude	40-80	40	21	16	60
Brücken und Tunnel	50-100	75	44	38	49
Straßen	30-60	40		11	73
Abwasserkanäle	50-80	80	47	43	46

*Gesamtnutzungsdauer in Jahren, **Restnutzungsdauer in Jahren

Das Anlagevermögen der Stadt Dortmund weist, bezogen auf die werthaltigsten Bestandteile, einen überdurchschnittlich hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Das gilt insbesondere für das Straßenvermögen. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad resultiert auch daraus, dass das Straßenvermögen der Stadt Dortmund weitgehend abgeschrieben ist. Die Stadt Dortmund macht geltend, dass im Rahmen der Eröffnungsbilanz ca. drei Viertel der Dortmunder Straßen nur mit einem Euro bewertet wurden, weil der Zustand der Straßen bereits 2006 sehr schlecht war. Somit weist das Straßenvermögen neben einem hohen Anlagenabnutzungsgrad auch einen sehr geringen Ausgangswert in der Eröffnungsbilanz auf. Hier wird es notwendig sein, durch entsprechende Investitionen nachzusteuern, um die Leistungsfähigkeit des Infrastrukturvermögens zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Das ist nur mit den entsprechenden Finanzmitteln (Kredite und Beiträge) möglich. Die bilanziellen Abschreibungen werden anschließend ansteigen. Um höhere Belastungen durch steigende Abschreibungen zu vermeiden, ist eine sachgerechte Beitragsfinanzierung zukünftig unerlässlich.

Schulgebäude und Kindertageseinrichtungen sind ebenfalls überwiegend abgenutzt. Hier ist es notwendig, Investitionen zielgerichtet am Bedarf zu orientieren und ggf. Überhänge abzubauen. Dazu verweisen wir insbesondere auf unsere Berichte Schulen und Sport sowie Jugend.

Den geringsten Anlagenabnutzungsgrad, bezogen auf die Gesamtnutzungsdauer, zeigt das Abwasservermögen.

→ **Feststellung**

Das Straßenvermögen weist einen sehr hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Zukünftig ist mit verstärktem Investitions- und damit Kreditbedarf zu rechnen. Zudem wird die jährliche Haushaltsbelastung durch Abschreibungen steigen.

Investitionsquote in Prozent – Gesamtquote und differenziert nach Anlagearten

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kinder- und Jugendeinrichtungen	7,3	144,7	35,9	204,0	42,7	28,0	169,8
Schulen	116,1	50,5	71,2	100,9	25,6	59,5	60,5
Infrastrukturvermögen	54,9	144,9	433,3	48,0	82,7	127,8	61,9
davon Brücken und Tunnel	92,6	80,0	816,5	15,1	59,7	56,5	95,4
davon Straßenvermögen*	109,9	334,1	160,0	79,4	70,7	213,2	102,3
davon Abwasser	39,0	134,4	108,5	47,0	149,6	122,2	60,5
Finanzanlagen	148,8	97,3	192,9	187,9	340,4	172,4	81,2
Investitionsquote (gesamt)	97,3	97,2	85,7	96,2	76,5	101,3	79,3

*inkl. Grund- und Boden des Infrastrukturvermögens

Die gesamte Investitionsquote nach dem NKF-Kennzahlenset bleibt bis auf das Jahr 2011 zum Teil deutlich unter hundert Prozent. Es gelingt der Stadt Dortmund somit nicht, den Werteverzehr aufzuhalten. Dabei ist punktuell durchaus entsprechend der Notwendigkeiten zielgerichtet investiert worden.

Straßenvermögen

Die durchschnittliche Investitionsquote im Straßenvermögen liegt z. B. bei 153 Prozent. Bei dem hohen Anlagenabnutzungsgrad und dem geringen Restwert der Straßen erscheint es mehr als geboten, hier einen Schwerpunkt zu setzen, zumal Unterhaltungsmaßnahmen auf Grund der negativen Haushaltsentwicklung in der Vergangenheit auf einem niedrigen Aufwandsniveau lagen. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2015 jedoch plant die Stadt Dortmund, die Ansätze für Straßenerneuerungsmaßnahmen um jährlich 2 Mio. Euro zu erhöhen. Hier könnte die Stadt Dortmund durch die gezielte Einbeziehung von Beiträgen noch wirksamer investieren und zu-

sätzlich den Haushalt durch Sonderposten entlasten. Investive Zuwendungen (z. B. Mittel aus dem Konjunkturpaket) werden von der Stadt Dortmund einbezogen. Die GPA NRW verweist an dieser Stelle auch auf den Bericht zum Thema Verkehrsflächen und –anlagen.

Abwasseranlagen

Die durchschnittliche Investitionsquote der Abwasseranlagen liegt bei 95 Prozent. In Zusammenhang mit dem deutlich geringeren Abnutzungsgrad und den begrenzten Ressourcen der Stadt Dortmund hält die GPA NRW dieses Investitionsniveau noch für vertretbar. Zumal - bedingt durch die Ausgliederung - hier zukünftig mit höheren Investitionen zu rechnen ist.

Schulen

Obwohl punktuell hohe Investitionen getätigt wurden, erreichen die Schulen „nur“ eine durchschnittliche Investitionsquote von 70 Prozent. Dieses Investitionsniveau kann allerdings durchaus gerechtfertigt bzw. geboten sein, sofern die Stadt Dortmund aufgrund rückläufiger Schülerzahlen dauerhaft auf Schulgebäude-/ Schulflächen verzichten kann. Hierzu verweisen wir auf den Teilbericht Schule und Sport, der sich insbesondere mit den künftigen schulischen Flächenanforderungen auseinandersetzt.

Finanzanlagen

In die Finanzanlagen investiert die Stadt Dortmund dagegen kontinuierlich. Die durchschnittliche Investitionsquote beträgt hier 174 Prozent. Sie resultiert zum einen aus der - korrekturbedürftigen - Buchungspraxis im Zusammenhang mit den Kapitalerhöhungen. Zum anderen aber auch aus der Umgliederung von Sachanlagen (insbesondere in die Eigenbetriebe). Daher analysiert die GPA NRW die Finanzströme zwischen Eigenbetrieben und städtischem Haushalt im Folgenden noch gesondert.

→ Feststellung

Das Sachanlagevermögen der Stadt Dortmund ist zum Teil überaltert. Es gelingt der Stadt nicht, den drohenden Werteverzehr aufzuhalten. Die verstärkten Investitionen in das Straßenvermögen sind auf Grund der Altersstruktur geboten.

→ Empfehlung

Durch gezielten Einsatz von Beiträgen könnten noch mehr Investitionen getätigt und zusätzliche Erträge aus Sonderposten generiert werden.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	1.914.800	1.930.965	1.934.293	1.932.557	1.937.493	1.937.196	1.937.756	1.931.858

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beteiligungen	1.722	1.999	1.952	1.431	1.986	1.866	1.904	1.896
Sondervermögen	197.772	198.487	197.072	245.703	248.484	326.749	353.244	357.036
Wertpapiere des Anlagevermögens	8.005	8.005	8.005	140	145	145	145	145
Ausleihungen	77.269	70.377	65.949	71.619	87.638	124.882	117.772	104.228
Summe Finanzanlagen	2.199.568	2.209.833	2.207.270	2.251.449	2.275.746	2.390.837	2.410.822	2.395.162
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	3.743	3.761	3.761	3.853	3.915	4.119	4.150	4.123

Die Stadt Dortmund verfügt über eine umfangreiche Beteiligungsstruktur, deren Analyse weitgehend der überörtlichen Prüfung des Gesamtabchlusses vorbehalten ist. Wegen der direkten Auswirkungen auf den Haushalt betrachten wir an dieser Stelle die als Sondervermögen der Stadt Dortmund ausgewiesenen Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen⁵ gesondert. Im Einzelnen verfügt die Stadt Dortmund über folgende Eigenbetriebe:

- Deponiesondervermögen der Stadt Dortmund,
- Familienergänzende Einrichtungen für Kinder in Dortmund (FABIDO) zur Bewirtschaftung der Kindertageseinrichtungen,
- Friedhöfe Dortmund,
- Sondervermögen „Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfond Dortmund“,
- Kulturbetriebe Dortmund,
- Sondervermögen Verpachtung Technologiezentrum,
- Sport- und Freizeitbetriebe Dortmund,
- Theater Dortmund,
- Wirtschaftsförderung Dortmund.

In der Regel handelt es sich um Verlustbetriebe. Der Wertanstieg im Zeitverlauf ist im Wesentlichen auf die Übertragung neuen Betriebsvermögens und neuer Aufgabenbereiche zurückzuführen. Der Anstieg der Ausleihungen im Jahr 2010 resultiert aus einem Trägerdarlehen an die Sport- und Freizeitbetriebe Dortmund. Mit der Übertragung von Sportstätten wurde der städtische Fremdfinanzierungsanteil auf diese Art an den Betrieb weitergereicht.

Bereits im Rahmen der Eröffnungsbilanzprüfung hat die GPA NRW festgestellt, dass die Werte der Eigenbetriebe nicht korrekt bilanziert wurden. Die Stadt Dortmund hat für die Bewertung nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode nicht das ausgewiesene Eigenkapital zu Grunde gelegt. In der Eröffnungsbilanz der Stadt Dortmund wurde das gespiegelte Eigenkapital zuzüglich

⁵ Wenn im Bericht der Begriff „Eigenbetrieb“ verwendet wird, schließt das immer die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ein. Die Verkürzung dient der besseren Lesbarkeit.

der ausgewiesenen Ertragszuschüsse als Vermögenswert bilanziert. Es wurde keine Korrektur der Eröffnungsbilanz auf Grund der Feststellung der GPA NRW durchgeführt.

Die GPA NRW hat im Prüfungsbericht zur Eröffnungsbilanz erläutert, dass ggf. auf eine Anpassung der Werte verzichtet werden kann. Voraussetzung ist, dass der ausgewiesene Wert dem Substanzwert des Betriebes entspricht. Damit wäre aber eine Umstellung der Bewertungsmethode zwingend verbunden gewesen. Davon hat Dortmund keinen Gebrauch gemacht.

Die Stadtkämmerei hat vielmehr zum 01.01.2013 das Verfahren hinsichtlich der bilanziellen Behandlung der investiven städtischen Zuschüsse in den Betrieben umgestellt. Die investiven Zuschüsse werden in den Eigenbetrieben nicht mehr als Sonderposten, sondern als Kapitalrücklage ausgewiesen. Dies unterstreicht den Willen einer Eigenkapitalstärkung durch den Träger Stadt Dortmund.

Mit der Verfahrensumstellung bei den Eigenbetrieben wurde somit das Eigenkapital der Betriebe dem Buchwert im städtischen Haushalt angepasst.

Die Stadt Dortmund leistet an ihre Eigenbetriebe zweierlei Zuschüsse:

- Jährlich wird ein ergebniswirksamer Betriebskostenzuschuss in Höhe der geplanten zahlungswirksamen Jahresfehlbeträge geleistet. Die zum Betriebsergebnis gehörenden Abschreibungen bleiben bei der Kalkulation des Betriebskostenzuschusses unberücksichtigt⁶.
- Gleichzeitig wird ein Betrag zur Stärkung des Eigenkapitals der Betriebe gezahlt, der bei der Stadt Dortmund aktiviert wird und somit nicht ergebniswirksam ist.

Außerdem werden außerplanmäßige Abschreibungen auf Grund von Wertminderungen gebucht. Diese Wertminderungen entstehen durch Jahresverluste der Betriebe, resultierend aus den nicht kalkulierten Abschreibungen (s.o.). Im Jahr 2012 wurden diese Abschreibungen nach Änderung der GemHVO⁷ ergebnisneutral gegen die allgemeine Rücklage gebucht.

Die Eigenbetriebe verfahren mit den städtischen Zuschüssen wie folgt:

- Mit dem Betriebskostenzuschuss werden alle zahlungswirksamen Aufwendungen geleistet. Der Betriebskostenzuschuss sichert dafür die notwendige Liquidität.
- Die Verluste der Eigenbetriebe durch Abschreibungen werden durch eine Entnahme aus der Kapitalrücklage gedeckt.
- Die städtischen Zahlungen für die Kapitalerhöhung liefern die Liquidität für notwendige Ersatzbeschaffungen der Betriebe.

Diese Buchungspraxis führt dazu, dass auch strukturelle, dauerhafte Verluste der Betriebe sich nicht in voller Höhe auf das Jahresergebnis und damit den Haushaltsausgleich des Kernhaushalts auswirken. Gleichwohl führen die aus Abschreibungen resultierenden Verluste der Betriebe im Kernhaushalt zu einem Eigenkapitalverzehr.

⁶ Siehe z.B. Lagebericht Sport- und Freizeitbetrieb 2013 S. 10

⁷ Änderung von § 43 Abs. 3 GemHVO im Rahmen des NKf-Weiterentwicklungsgesetz

Die Stadt Dortmund hat ihre Buchungspraxis damit begründet, dass die Eigenbetriebe aus den Kapitalerhöhungen Ersatzinvestitionen getätigt haben, die Mittel also im Betrieb investiv verwandt wurden. Ausschlaggebend für die Aktivierung im städtischen Haushalt ist jedoch nicht die Mittelverwendung im Betrieb.

Die Aktivierung ist nur zulässig, soweit sich durch die Einlage eine dauernde Werterhöhung der Beteiligung ergibt⁸. Hierbei ist eine mehrjährige Betrachtung in die Zukunft gerichtet erforderlich⁹. Geleistete Einlagen führen nur dann zu einer dauernden Werterhöhung der Beteiligung, wenn der vorhandene Verlust ausgeglichen wird und über diesen Verlustausgleich hinaus weitere Einlagen geleistet werden¹⁰. Auch für die Zukunft müssen die Verluste ausgeglichen werden. D.h. die geleistete Einlage darf nicht durch zukünftige Verluste aufgezehrt werden. Eine werterhöhende Einlage liegt bei Verlustbetrieben grundsätzlich nur dann vor, wenn Verluste durch die Stadt, z.B. aufgrund einer Vereinbarung, jährlich vollständig ausgeglichen werden und darüber hinaus weitere Zahlungen als Einlagen geleistet werden.

Die Stadt muss somit zum Zahlungszeitpunkt prüfen, ob Einlagen über die Verluste hinaus geleistet werden, die auch für die Zukunft zu einer dauernden Werterhöhung des Beteiligungsbuchwertes führen. Die Kommune muss sich bei Leistungen an gemeindliche Betriebe am Hauptzweck orientieren. Eine Differenzierung der geleisteten Zahlungen in ergebniswirksame Verlustausgleiche und ergebnisneutrale Zuschusszahlungen ist nicht vorgesehen.¹¹ Ist dies nicht der Fall, sind die Zahlungen direkt als Aufwand zu buchen. Die in Dortmund geleisteten Verlustübernahmen sind regelmäßig nicht ausreichend. Außerplanmäßige Abschreibungen werden zusätzlich gebucht. Bei den im Kernhaushalt investiv als Kapitaleinlagen gebuchten Zuschüssen handelt es sich inhaltlich um Verlustübernahmen. Diese sind ergebniswirksam zu buchen. Gleichzeitig entfallen die entsprechenden nicht ergebniswirksamen außerplanmäßigen Abschreibungen auf die Finanzanlagen.

Unabhängig davon können die Betriebe die erhaltenen Zahlungen für investive Zwecke nutzen, also aktivierbares Vermögen beschaffen. Die Buchung der städtischen Zahlungen als Ertragszuschuss ist im Betrieb korrekt und die ertragswirksame Auflösung zulässig. Mit der Umbuchung der Ertragszuschüsse in das Eigenkapital der Betriebe will die Stadt Dortmund den eigenkapitalähnlichen Charakter der Zahlungen unterstreichen.

Die GPA NRW hat hier ausschließlich die Jahresabschlüsse der Betriebe analysiert, bei denen Zugänge und Abschreibungen, ab 2012 ergebnisneutral, gebucht wurden. Dabei haben wir insgesamt festgestellt, dass die städtischen Bilanzbuchwerte ca. 109 Mio. Euro höher sind als das gespiegelte Eigenkapital zum Eröffnungsbilanzstichtag.

Alle Betriebe benötigen zunehmend städtische Zuschüsse und sind insofern als Dauerverlustbetriebe zu betrachten. Das Ergebnis des Jahres 2012 wäre bei korrekter Buchung um 13,1 Mio. Euro schlechter ausgefallen als im Jahresabschluss ausgewiesen. Art und Umfang der Zuschüsse sind auch zunehmend intransparent abgebildet.

⁸ Diese Auffassung wurde im NKF-Arbeitskreis von GPA NRW, Bezirksregierungen und Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK NRW) am 17.11.2010 bestätigt, vgl. Vorlage zu TOP 3 der o.g. Arbeitskreissitzung, veröffentlicht auf www.gpa.nrw.de

⁹ vgl. Handreichung für Kommunen, 5. Auflage, S. 2351

¹⁰ Erlass des MIK NRW zu Finanzleistungen an gemeindliche Betriebe vom 11.09.2014

¹¹ Erlass des MIK NRW zu Finanzleistungen an gemeindliche Betriebe vom 11.09.2014

Die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung wird damit nicht in der tatsächlichen Größenordnung abgebildet. Die GPA NRW sieht in dieser Art der Bewirtschaftung ein Haushaltsrisiko. Die Handlungsfähigkeit der Stadt Dortmund wird zunehmend eingeschränkt.

Mit Erlass vom 11.09.2014 hat das MIK NRW die Frage der richtigen Veranschlagung von Finanzleistungen von Gemeinden an gemeindliche Betriebe im Sinne der Auffassung der GPA NRW nunmehr abschließend geklärt.

→ **Feststellung**

Die Kapitalerhöhungen konnten den Wert des betrieblichen Eigenkapitals nicht erhöhen. Sie sind ab dem Haushaltsjahr 2016 ergebniswirksam als verlorener Zuschuss zu buchen. Die Produktergebnisse der Finanzanlagen sind nicht transparent wieder gegeben, weil 2012 mindestens 13,1 Mio. Euro nicht ergebniswirksam erfasst wurden. Diese Buchungspraxis führt zur Verzögerung der dringend notwendigen Haushaltskonsolidierung.

Die GPA NRW hat die städtische Anlagenbuchhaltung sowie die Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der betroffenen Betriebe von 2006 bis 2012 genauer angeschaut. Die einzelnen Ergebnisse sind im Folgenden aufbereitet.

FABIDO (Angaben in Tausend Euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis Eigenbetrieb							
	- 1.768	- 1.264	- 2.015	5.158	4	1	2
Bilanz Eigenbetrieb							
Eigenkapital	- 1.852	- 3.116	- 5.131	27	31	32	34
EK* zuzgl. städtische Ertragszuschüsse	- 656	- 1.766	- 3.971	1.457	1.922	2.005	1.924
Anlagenbuchhaltung Stadt Dortmund							
Zugänge	302	897	887	738	1.024	384	307
Abgänge						6	
AHK** zum 31.12.	1.463	2.360	3.247	3.985	5.009	5.387	5.694
Abschreibungen	359	645	1.166	360	562	296	390
kumulierte Abschreibungen zum 31.12.	359	1.004	2.170	2.530	3.092	3.388	3.778
Beteiligungsbuchwert zum 31.12.	1.104	1.356	1.077	1.455	1.917	1.999	1.916
Produktergebnis FABIDO Haushalt Stadt Dortmund							
	12.494	12.201	16.318	18.487	20.280	21.818	23.668
davon Rückstellung für Verlustausgleich			5.156				

*Eigenkapital, **Anschaffungs- und Herstellungskosten

Der Betrieb FABIDO wird durch die Fallpauschalen aus dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) und dem städtischen Trägeranteil finanziert. Durch das gestiegene Angebot der Stadt Dortmund wurde der KiBiz-Zuschuss entsprechend erhöht. Die Verluste des Betriebes von ca. fünf Mio. Euro wurden 2009 ausgeglichen. Im Jahresabschluss 2008 wurde dafür bereits eine Rückstellung gebildet.

Erst seit 2009 ist wieder geringes Eigenkapital im Betrieb vorhanden. Das Eigenkapital des Betriebes ist seitdem weitgehend konstant. Der städtische Beteiligungsbuchwert entspricht nicht dem ausgewiesenen Eigenkapital des Betriebes. Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz lag selbst unter Berücksichtigung der im Betrieb gebuchten Ertragszuschüsse kein positiver Bilanzwert vor. FABIDO hätte bei richtiger Anwendung der Eigenkapitalspiegelbildmethode lediglich mit einem Erinnerungswert in die Eröffnungsbilanz aufgenommen werden dürfen. Der in der Bilanz des Kernhaushalts angesetzte Wert ist entsprechend zu korrigieren.

Der als Zuschuss im städtischen Haushalt gebuchte Trägeranteil für FABIDO hat sich im Laufe der Zeit nahezu verdoppelt. Das ist vorrangig auf die Ausweitung des Betreuungsangebotes, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, zurückzuführen. Die zusätzlich gebuchten Zugänge und die Abschreibungen entsprechen sich bis auf wenige Ausnahmen weitgehend. Es ist jedoch nicht zulässig, eine Verpflichtung der Gemeinde zur Verlustabdeckung bei einem Betriebe durch investive Finanzleistungen zu erfüllen.¹² Da die Abschreibungen ins Jahresergebnis eingingen, wurde bis 2011 das wirtschaftliche Ergebnis für die Stadt Dortmund trotz der falschen Buchungspraxis nahezu realistisch abgebildet. Durch die Verrechnung der Abschreibungen mit der allgemeinen Rücklage ab 2012 ergibt sich für den städtischen Haushalt jedoch eine Schiefelage, die nicht mehr den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen entspricht.

→ **Feststellung**

Der Beteiligungsbuchwert im städtischen Haushalt entspricht 2012 nicht dem gespiegelten Eigenkapital. Das wird erst durch die Umbuchung der Ertragszuschüsse im Betrieb erreicht. Die über den Verlustausgleich hinaus als Kapitalerhöhung gebuchten Zuschüsse konnten den ausgewiesenen Wert des Betriebs dennoch nicht dauerhaft erhöhen. Sie sind ab dem Haushaltsjahr 2016 ergebniswirksam als verlorener Zuschuss zu buchen.

**Sondervermögen „Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfond Dortmund“
(Angaben in Tausend Euro)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis Eigenbetrieb							
	- 9.849	- 11.880	- 5.601	- 8.003	- 15.454	- 21.025	- 24.106
Bilanz Eigenbetrieb							
Eigenkapital	60.480	61.273	57.823	56.143	49.006	74.124	121.587
EK* zuzgl. Ertragszuschüsse	60.740	61.533	59.468	70.594	81.314	107.530	154.759
Anlagenbuchhaltung Stadt Dortmund							

¹² Vergl. Erlass des MIK NRW zu Finanzleistungen an gemeindliche Betriebe vom 11.09.2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zugänge	4.000	2.885	120	720	414	33.689	50.544
AHK** zum 31.12.	55.932	58.817	58.937	59.657	60.071	93.760	144.304
Abschreibungen	0	0	0	8	9.500	7.365	2.765
kumulierte Abschreibungen zum 31.12.	0	0	0	8	9.508	16.873	19.638
Beteiligungsbuchwert zum 31.12.	55.993	58.817	58.937	59.649	50.563	76.887	124.666
Produktergebnis sonstige Beteiligungen *** im Haushalt Stadt Dortmund							
	0	0	0	8	0	0	0

*Eigenkapital, **Anschaffungs- und Herstellungskosten, ***Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds Teilprodukt

Das Ergebnis des Jahres 2006 setzt sich zusammen aus dem Verlustvortrag i. H. v. 14,6 Mio. Euro und einem im Jahr 2006 erzielten Gewinn i. H. v. 4,7 Mio. Euro. Dennoch ist der Vermögensverwaltungsfond über die Jahre gesehen ein Verlustbetrieb. Bei seiner Gründung diente er ausschließlich der Entwicklung und Vermarktung städtischer Grundstücke. Ziel war, bezahlbare Grundstücke im Stadtgebiet zur Verfügung stellen zu können und somit Abwanderungstendenzen in umliegende Kreise entgegenzuwirken. Die schlechten Jahresergebnisse stellen aber auch eine Belastung für den städtischen Haushalt dar. Laut Aussage der Kämmerei gelingt es jedoch seit 2013 Gewinne zu erzielen.

Das Eigenkapital des Vermögensverwaltungsfonds ist in den Jahren 2011 und 2012 deutlich angestiegen. 2011 wurde das Rathaus aus dem städtischen Haushalt in den Vermögensverwaltungsfond überführt und 2012 die Immobilien der Feuerwehr. Als Grund hat die Stadt Dortmund die Stärkung des Eigenkapitals im Sondervermögen genannt. Die Stadt überträgt zunehmend renovierungsbedürftiges Anlagevermögen, so auch Sporthallen und Schulbauten, an den Vermögensverwaltungsfond und mietet die Objekte zurück. Laut Aussage der Kämmerei sind die Mieten kostendeckend kalkuliert und die Verluste des Betriebs ausschließlich auf das stagnierende Vermarktungsgeschäft zurückzuführen. Die Erfahrungen der Jahre 2013 und 2014 lassen hier auf Verbesserung der Situation hoffen.

Im Produktergebnis des städtischen Haushalts werden weder die vorgenommenen Abschreibungen noch die Mietzahlungen dargestellt. Die Mieten werden bei den entsprechenden Nutzern gebucht. Es wäre aber sinnvoll mindestens textlich die Wechselbeziehungen zwischen Betrieb und städtischem Haushalt an dieser Stelle transparent zu machen. So erscheint der Transfer vom städtischen Haushalt in der Darstellung intransparent. Die ergebnisneutrale Verrechnung der Abschreibung mit der allgemeinen Rücklage im Kernhaushalt im Jahr 2012 trägt ebenfalls zur Intransparenz bei. Aus dem Jahresabschluss wird nicht deutlich, in welcher Höhe städtische Haushaltsmittel dem Produkt bzw. der Finanzanlage „Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfond“ zufließen.

→ **Feststellung**

Der Transfer zwischen städtischem Haushalt und Grundstücks- und Verwaltungsfond wird nicht transparent abgebildet.

→ **Empfehlung**

Alle Transferleistungen an den Betrieb, inkl. der Mieten, sollten im Produktergebnis des städtischen Haushalts zumindest textlich dargestellt werden.

Kulturbetriebe Dortmund in Tausend Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis Eigenbetrieb							
	0	5	0	5	- 1.718	13	31
Bilanz Eigenbetrieb							
Eigenkapital	516	521	521	526	0	524	555
EK* zuzgl. Ertragszuschüsse	36.540	36.438	37.364	37.702	37.975	38.238	38.210
Anlagenbuchhaltung Stadt Dortmund							
Zugänge	1.787	1.676	2.153	1.323	2.795	1.481	1.851
Abgänge	0	0	0	0	0	0	305
AHK** zum 31.12.	38.013	39.689	41.842	43.165	45.960	47.441	48.987
Abschreibungen	1.778	1.487	1.227	1.312	1.726	1.768	2.276
kumulierte Abschreibungen zum 31.12.	1.778	3.265	4.492	5.804	7.530	9.298	11.574
Beteiligungsbuchwert zum 31.12.	36.460	36.433	37.350	37.361	38.430	38.143	37.413
Produktergebnis Kulturbetriebe im Haushalt Stadt Dortmund							
	28.254	29.782	29.996	31.059	34.563	34.799	37.199

*Eigenkapital, **Anschaffungs- und Herstellungskosten

Die Kulturbetriebe bündeln die kulturellen Angebote der Stadt Dortmund in acht Sparten. Dazu gehören neben Bibliotheken, Museen, Volks- und Musikhochschule auch das Stadtarchiv und seit 2011 das Dortmunder U.

Der Beteiligungsbuchwert des Kulturbetriebs entspricht im städtischen Haushalt in etwa dem Wert des Eigenkapitals zuzüglich der empfangenen Ertragszuschüsse. Er liegt damit im Zeitverlauf 36 bis 38 Mio. Euro über dem Eigenkapital. Die städtische Bilanz weist bis 2012 einen zu hohen Wert für diese Finanzanlage aus. Mit der Umbuchung der Ertragszuschüsse im Betrieb entspricht der Wert dem gespiegelten Eigenkapital.

Die Kapitalerhöhungen und Abschreibungen im Betrieb halten sich weitgehend die Waage. Im Jahr 2010 wurde der betriebliche Verlust durch einen höheren Zugang kompensiert. Nach Ansicht der Kämmerer sind der Verlustausgleich und die zusätzlich geleisteten investiven Zuschüsse sachlich zu trennen. Der Erlass des MIK NRW schreibt hier aber eine einheitliche Buchungspraxis im Sinne des Hauptzwecks vor.

Das Eigenkapital des Betriebes wurde nicht nachhaltig erhöht. Die Ertragszuschüsse wurden über all die Jahre ertragswirksam aufgelöst und haben so die Betriebsergebnisse stabilisiert.

Gleichzeitig sind die Transferaufwendungen des städtischen Haushalts von 28,3 Mio. Euro im Jahr 2006 auf 34,6 Mio. Euro im Jahr 2011 angestiegen. Die Abschreibungen sind im Produkt-ergebnis enthalten. Trotz der falschen Buchungspraxis spiegelte sich durch die ergebniswirk- same Buchung der Abschreibungen bis 2011 das wirtschaftliche Ergebnis des Eigenbetriebs wider.

Im Jahr 2012 betrug der Zuschuss 37,2 Mio. Euro. Die ergebnisneutral gebuchte Abschreibung betrug 2,3 Mio. Euro (in den Vorjahren zwischen 1,2 und 1,8 Mio. Euro). Somit hat der Kulturbe- trieb 4,8 Mio. Euro mehr Zuschuss erhalten als 2011, von denen 2,3 Mio. Euro nicht im Haus- halt transparent geworden sind. Durch die gewählte Darstellung wird der Zuschussbedarf des Kulturbetriebs nicht wirklichkeitsnah in der Ergebnisrechnung des Kernhaushalts abgebildet. Den Entscheidungsträgern sind so nicht alle notwendigen Informationen zugänglich.

Theater Dortmund in Tausend Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis Eigenbetrieb							
	2	52	1	- 1.458	- 1.397	11	15
Bilanz Eigenbetrieb							
Eigenkapital	- 2.414	- 469	- 468	0	0	36	51
EK* zuzügl. Ertrags- zuschüsse	24.726	26.650	28.577	30.935	29.877	30.050	30.191
Anlagenbuchhaltung Stadt Dortmund							
Zugänge	2.000	4.112	4.459	2.964	2.793	1.808	2.462
AHK** zum 31.12	27.060	31.172	35.631	38.595	41.388	43.196	45.658
Abschreibungen	2.092	1.873	1.958	1.950	2.192	2.306	2.075
kumulierte Abschrei- bungen zum 31.12.	2.092	3.965	5.923	7.873	10.065	12.371	14.446
Beteiligungsbuchwert zum 31.12.	24.968	27.207	29.708	30.722	31.323	30.825	31.212
Produktergebnis Theater im Haushalt Stadt Dortmund							
	28.686	26.226	28.747	31.335	31.535	30.088	31.109

*Eigenkapital, **Anschaffungs- und Herstellungskosten

Das Theater Dortmund vereint fünf Sparten (Oper, Ballett, Konzert, Schauspiel und Kinder- und Jugendtheater) unter einem Dach. Der Eigenbetrieb hat im Jahr 2006 nur negatives Eigenkapi- tal ausgewiesen. Die Zugänge in den Jahren bis 2010 waren in der Regel höher als die Ab- schreibungen. Dadurch wurden das negative Eigenkapital und die Verluste der Jahre 2009 und 2010 kompensiert. Auf die Verpflichtung zur Orientierung der Buchung am Hauptzweck wird nochmals hingewiesen

Der Betrieb wird jährlich aus dem städtischen Haushalt bezuschusst. Der Zuschuss stieg von 28,7 Mio. Euro im Jahr 2006 auf 31,1 Mio. Euro im Jahr 2012. Entsprechend der Vorgehens- weise beim Kulturbetrieb sind in diesem Zuschuss nicht die 2 Mio. Euro für die ergebnisneutrale

Abschreibung 2012 enthalten. Deshalb gelten die oben gemachten Feststellungen entsprechend.

Sport- und Freizeitbetriebe Dortmund in Tausend Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis Eigenbetrieb							
	116	12	- 350	- 1	- 845	- 766	- 2.958
Bilanz Eigenbetrieb							
Eigenkapital	54	66	- 284	- 285	- 812	- 715	- 2.933
EK* zuzgl. Ertragszuschüsse	36.865	37.674	131.846	130.541	212.651	211.538	133.943
Anlagenbuchhaltung Stadt Dortmund							
Zugänge	3.437	3.071	51.433	6.134	85.642	7.647	13.504
Abgänge		499	6.631	2.253	4	8	51.081
AHK** zum 31.12.	39.402	41.974	86.786	90.667	176.305	183.944	146.367
Abschreibungen	2.736	2.825	2.325	4.484	3.107	7.179	5.662
kumulierte Abschreibungen zum 31.12.	2.736	5.561	7.886	12.370	15.477	22.656	28.318
Beteiligungsbuchwert zum 31.12.	36.666	36.413	78.900	78.297	160.828	161.288	118.049
Produktergebnis Sport- und Freizeitbetriebe im Haushalt Stadt Dortmund							
	19.854	21.005	25.148	26.445	26.263	30.625	24.522
davon Rückstellung zum Verlustausgleich				710	960	720	2.800

*Eigenkapital, **Anschaffungs- und Herstellungskosten

Der Sport- und Freizeitbetrieb umfasst die Sparten Sport, Zoo, Parkanlagen, Tierschutzzentren und Zentrale Dienste. Aufgrund der Nähe zur Grünpflege wurde 2008 das Straßenbegleitgrün in den Sport- und Freizeitbetrieb übertragen (siehe Zugang). Dieser Schritt wurde 2012 wieder rückgängig gemacht. Der Zugang im Jahr 2010 resultiert zu 76,8 Mio. Euro aus der Übertragung von Sportstätten an den Eigenbetrieb. Die mit der Übertragung der Vermögensgegenstände verbundene Kapitalerhöhung wurde nicht ins Eigenkapital gebucht, obwohl der Betrieb zunehmende nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge ausweist. Vielmehr wurden die Ertragszuschüsse entsprechend erhöht und teilweise aufgelöst. Mit der Umbuchung der Ertragszuschüsse ins Eigenkapital verfügt der Betrieb seit 2013 wieder über ausreichendes Eigenkapital.

Die darüber hinaus gezahlten Investitionszuschüsse dienen nur dazu, Abschreibungen zu kompensieren. Der Wert des gespiegelten Eigenkapitals hat sich dennoch verringert, die betrieblichen Verluste wurden nicht abgedeckt. Der Sport- und Freizeitbetrieb ist ein Dauerverlustbetrieb, der von 2006 mit 20 Mio. Euro und bis 2011 mit 30 Mio. Euro bezuschusst wurde. Im Jahr 2012 wurden im Haushalt nur 24,5 Mio. Euro Zuschuss ausgewiesen. Zusätzlich wurden

5,6 Mio. Euro ergebnisneutral abgeschrieben, die im Produktergebnis nicht abgebildet werden. Insofern gelten auch hier die bereits oben gemachten Feststellungen.

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

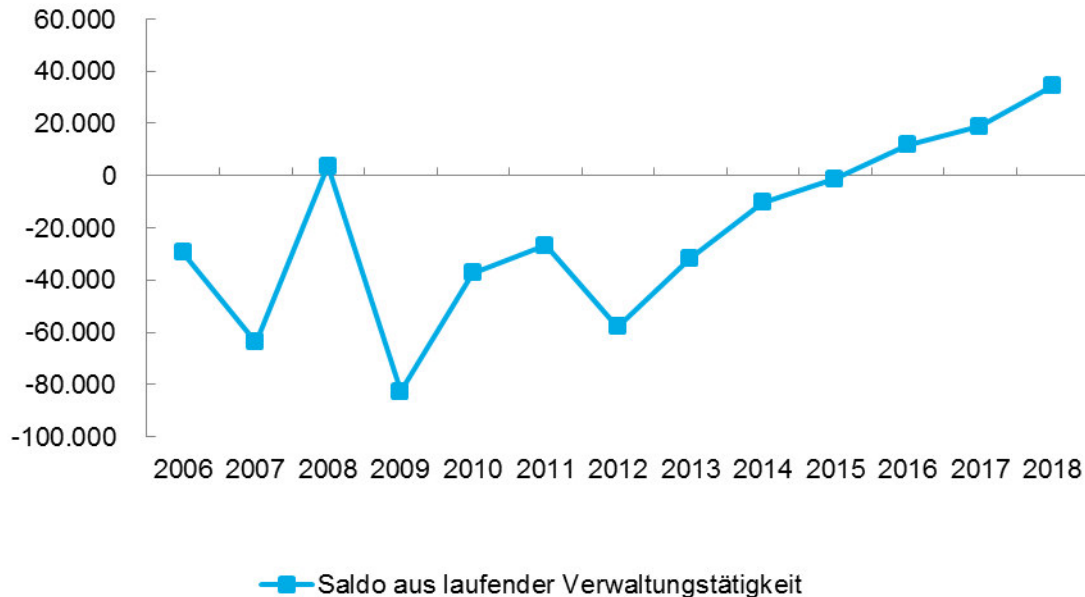
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-29.406	-63.738	3.686	-82.629	-37.174	-26.647	-57.749
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-24.731	-61.207	-87.707	-102.053	-29.612	-43.413	-25.622
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-54.137	-124.945	-84.021	-184.682	-66.786	-70.060	-83.371
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	71.649	61.624	107.168	177.750	63.887	98.335	77.557
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	17.511	-63.321	23.147	-6.932	-2.899	28.275	-5.814
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-1.978	-3.772	-44.718	-26.521	-28.502	-29.833	-19.165
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-23.773	22.374	-4.949	4.951	1.568	-17.607	19.822
= Liquide Mittel	-8.239	-44.718	-26.521	-28.502	-29.833	-19.165	-5.157

Die in der Finanzrechnung ausgewiesenen liquiden Mittel stimmen nicht mit der Bilanzposition „Liquide Mittel“ überein. Die Stadt Dortmund weist dort positive Salden auf Bankkonten aus. Die Bilanzposition „Liquide Mittel“ wird aus der Finanzrechnung hergeleitet. Deshalb sollten die ausgewiesenen Beträge übereinstimmen. Die Stadt Dortmund konnte der GPA NRW im Rahmen der Prüfung die korrekte Herleitung der Bilanzposition jedoch vermitteln. Zukünftig sollte die Stadt Dortmund die Positionen anhand der Herleitung übereinstimmend darstellen.

Wichtig für die zukünftige Entwicklung der Liquidität ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Nur mit einem positiven Saldo stehen Mittel zur Mitfinanzierung von Investitionen bzw. zum Abbau von Verbindlichkeiten zur Verfügung. Die Stadt Dortmund konnte nur im Jahr 2008 einen positiven Saldo ausweisen, dem sich 2009 der schlechteste Wert in der Zeitreihe anschloss. Nach leichter positiver Entwicklung in 2010 und 2011 hat sich der Wert 2012 wieder stark verschlechtert. Das korrespondiert mit der Entwicklung der Jahresergebnisse. Das relativ

gute Jahresergebnis 2012 resultiert aus überwiegend nichtliquiden positiven Einmaleffekten. Die Finanzrechnung kommt daher zu einem vergleichsweise schlechteren Ergebnis.

Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Ist-Ergebnisse 2006 bis 2013, ab 2014 Planwerte

In der Grafik hat die GPA NRW die Daten des Haushaltsplanentwurfs 2015 mit verarbeitet und daraus auch die Ergebnisse 2013 entnommen. Die Trendwende ergibt sich erst ab 2014, auf der Grundlage von Planzahlen. Die Ist-Ergebnisse bis 2013 lassen aus Sicht der GPA NRW nicht den Schluss zu, dass sich die Finanzierungssituation der Stadt Dortmund nachhaltig bessert. Das spiegelt sich auch in der Entwicklung der Liquiditätskredite wider. Die in der Finanzplanung 2013 prognostizierte Entwicklung konnte die Stadt Dortmund im Ergebnis nicht erreichen. Die mit dem Plan 2015 prognostizierte Entwicklung ist wesentlich davon abhängig, ob die geplanten Einzahlungen (vor allem bei Steuern) auch realisiert werden können.

Eine dauerhafte Konsolidierung ist die Voraussetzung für die Verbesserung der Selbstfinanzierungskraft der Stadt Dortmund. Mit ausreichender Selbstfinanzierungskraft kann ein weiterer Anstieg der Liquiditätskredite gestoppt werden. Nur durch positive Salden können die Liquiditätskredite langfristig wieder abgebaut werden. Dieses sollte genauso Ziel der Haushaltskonsolidierung sein wie die Vermeidung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

→ Feststellung

Die Entwicklung der Finanzrechnung bis 2013 lässt noch keinen positiven Trend erkennen.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-46	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	-99	-546	84	-82	-115	-91	42	19

Der interkommunale Vergleich der Jahre 2011 und 2012 unterscheidet sich deutlich. Der Mittelwert des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit hat sich von 2011 nach 2012 nahezu halbiert. Der Median zeigt auch eine positive Entwicklung. 2012 konnte mehr als ein Viertel der kreisfreien Städte einen positiven Saldo erzielen. Gleichzeitig erreicht Dortmund im „guten“ Jahr 2012 nur einen Wert zwischen 1. und 2. Quartil und ist damit deutlich schlechter als der Mittelwert. 2011 positioniert Dortmund sich noch im oberen Viertel. Die relativ gute Positionierung im interkommunalen Vergleich kann nicht über die mangelnde Selbstfinanzierungskraft hinwegtäuschen. Diese führt zu stetig wachsenden Liquiditätskrediten.

Verbindlichkeiten

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

Entwicklung der Schulden in Mio. Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen*	913	891	879	891	881	857	829	796
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	523	611	728	810	1.005	1.100	1.222	1.317
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	22	37	47	45	43	56	54	51
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0	2	43	33	41	20	45	34
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	120	157	164	44	39	44	53	9
Sonstige Verbindlichkeiten	126	117	138	161	164	130	115	98
Erhaltene Anzahlungen**	0	4	4	5	7	6	4	98
Verbindlichkeiten gesamt	1.704	1.818	2.003	1.990	2.179	2.213	2.322	2.403

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rückstellungen	1.217	1.221	1.221	1.286	1.237	1.257	1.298	1.321
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	10	10	13	16	13	5	6	4
Schulden gesamt	2.931	3.050	3.236	3.293	3.429	3.476	3.627	3.728
Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.899	3.098	3.427	3.424	3.755	3.810	4.059	4.200

*Ohne Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen; hier nur Sondervermögen

**Die Position ist erst ab 2012 verbindlich zu buchen. Davor wurden die erhaltenen Anzahlungen bei den sonstigen Verbindlichkeiten gebucht. Dort sind insbesondere Zuwendungen passiviert, die auf Grund fehlender Aktivierung bezuschusster Vermögensgegenstände noch nicht als Sonderposten gebucht werden konnten. In den Jahresabschlüssen waren diese Daten textlich dokumentiert. Die GPA NRW hat die sonstigen Verbindlichkeiten entsprechend reduziert.

Die Verbindlichkeiten der Stadt Dortmund steigen im Vergleichszeitraum um 41 Prozent. Das ist vor allem auf den Anstieg der Liquiditätskredite zurückzuführen. Diese steigen im gleichen Zeitraum um 152 Prozent. Gleichzeitig ist Dortmund darauf angewiesen, notwendige Ersatzinvestitionen in sein Anlagevermögen vorzunehmen. Das gelingt vor allem unter Ausschöpfung investiver Zuweisungen (vergl. Vermögensanalyse). Folglich sinken die Verbindlichkeiten für Investitionskredite. Gleichzeitig stellt die GPA NRW jedoch fest, dass bislang getätigte Ersatzinvestitionen nicht ausreichen, um den Werteverzehr dauerhaft zu verhindern.

Die Stadt Dortmund unterhält aber auch ein aktives Zins- und Schuldenmanagement zur Minimierung der Risiken. Dazu zählen

- Zinsderivate,
- Cashpooling mit den städtischen Betrieben,
- Anleihen,
- Risikomanagement bestehend aus entsprechenden Regelungen plus unterjährigem Controlling und entsprechender Einbindung der Politik.

Durch diese Maßnahmen werden insbesondere Zinsänderungsrisiken als auch das Liquiditätsrisiko breiter gestreut und überschaubarer. Trotz deutlich steigender Liquiditätskredite sind die Zinsaufwendungen bis 2013 kontinuierlich gesunken. Gemessen am Höchststand von 81 Mio. Euro in 2008 um 38 Prozent auf 50 Mio. Euro 2013; im Gesamtverlauf seit 2006 immerhin um 18 Prozent. Diese Entwicklung ist neben dem fallenden Zinsniveau dem aktiven Zins- und Schuldenmanagement der Stadt Dortmund geschuldet.

→ **Feststellung**

Durch ein aktives Zins- und Schuldenmanagement ist es der Stadt Dortmund gelungen, trotz deutlich gestiegener Liquiditätskredite die Zinsaufwendungen zu senken.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.059	861	8.608	4.268	2.871	4.177	5.525	20
2012	4.200	1.092	8.538	4.573	2.856	4.455	5.964	19

Interkommunal positioniert die Stadt Dortmund sich leicht unterhalb des Mittelwertes. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Verbindlichkeiten der Kernhaushalte. Da noch nicht genügend Gesamtabschlüsse vorliegen, konnte die GPA NRW die konsolidierten Verbindlichkeiten auf Konzernebene noch nicht interkommunal vergleichen. Wie Dortmund sich mit seiner umfangreichen Beteiligungslandschaft dann in den Vergleich einfügen wird, bleibt abzuwarten.

Eigenkapital

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

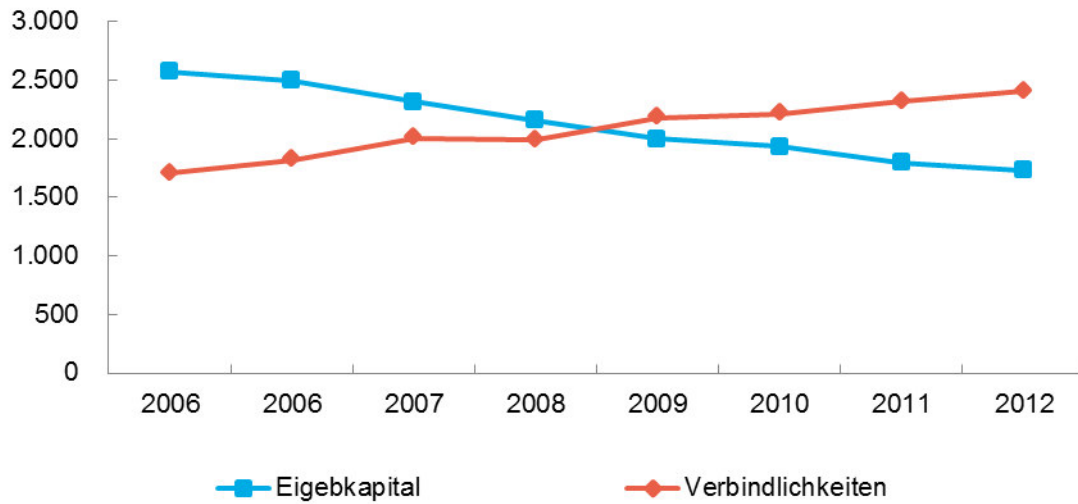
Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Mio. Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	2.574	2.494	2.316	2.155	1.998	1.931	1.809	1.729
Sonderposten	1.132	1.123	1.140	1.272	1.290	1.226	1.190	1.170
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	1.115	1.105	1.106	1.235	1.253	1.197	1.160	1.141
Rückstellungen	1.217	1.221	1.221	1.286	1.237	1.257	1.298	1.321
Verbindlichkeiten	1.745	1.857	2.039	2.025	2.212	2.243	2.348	2.426
Passive Rechnungsabgrenzung	1	2	4	3	1	0	0	3
Bilanzsumme	6.670	6.697	6.719	6.742	6.736	6.657	6.646	6.649
Eigenkapitalquote in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	38,6	37,2	34,5	32,0	29,7	29,0	27,2	26,0
Eigenkapitalquote 2	55,3	53,7	50,9	50,3	48,2	47,0	44,7	43,2

Seit der Einführung von NKF hat sich das Eigenkapital der Stadt Dortmund um 845 Mio. Euro reduziert. In nahezu gleichem Umfang sind die Liquiditätskredite gestiegen. Zwischen Eigenkapital und Verbindlichkeiten vollzieht sich in fast identischer Größenordnung ein Passivtausch.

Entwicklung von Eigenkapital und Verbindlichkeiten in Tausend Euro



Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	27,2	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	44,7	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

Trotz des Anstiegs der Verbindlichkeiten positioniert sich Dortmund im interkommunalen Vergleich immer noch oberhalb des Mittelwertes.

Ertragslage

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

Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,

- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

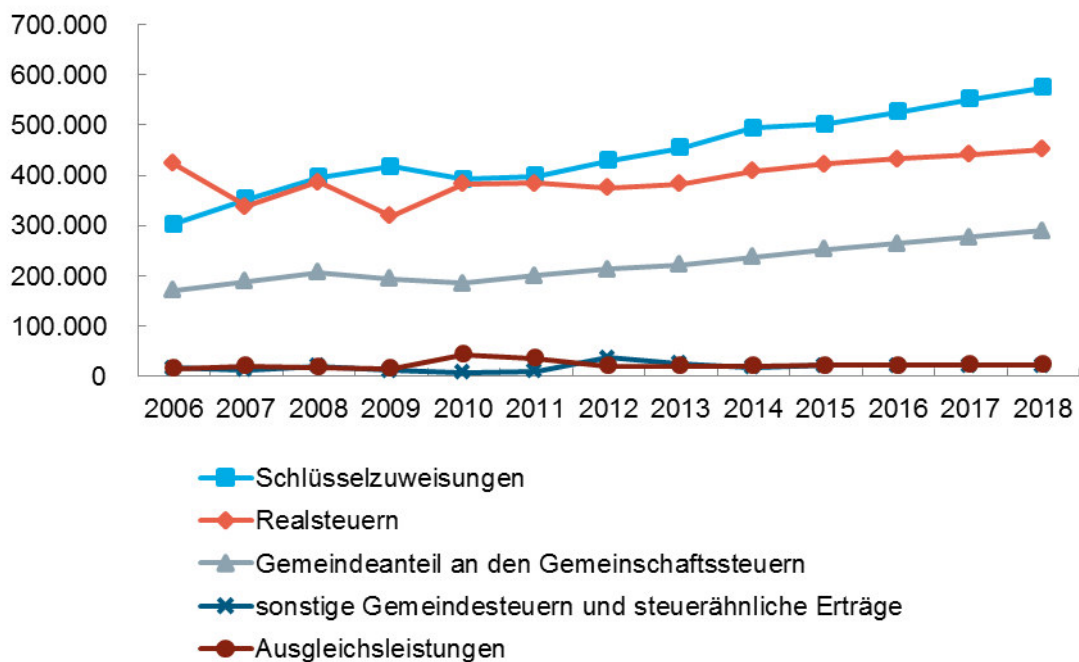
Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.773	1.315	2.201	1.628	1.517	1.624	1.706	20
2012	1.855	1.542	2.201	1.736	1.613	1.711	1.842	19

Im Vergleich verfügt Dortmund über eine überdurchschnittlich gute Ertragskraft. Die Stadt positioniert sich im oberen Viertel der Vergleichswerte und ist somit als ertragsstark einzustufen. Eine Verbesserung der Steuererträge ist für die Kommunen mehrheitlich das Mittel der Wahl zur Konsolidierung. Auch Dortmund plant einen Großteil der Konsolidierungsmöglichkeiten über Ertragssteigerungen, insbesondere bei den örtlichen Steuern, zu erreichen.

Entwicklung Ist und Plan der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro



2006 bis 2013 Ist-Zahlen, ab 2014 Planzahlen

Die wichtigsten Deckungsmittel sind in Dortmund die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer) und die Schlüsselzuweisungen. Dabei gewinnen die Schlüsselzuweisungen erheblich an Be-

deutung. Die Schlüsselzuweisungen sind um rund 63 Prozent gestiegen und haben somit wesentlich zur positiven Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel beigetragen. Der Anstieg der Schlüsselzuweisungen ist bei den kreisfreien Städten vorwiegend auf die Änderung der Berechnungsgrundlage für den Soziallast- und den Zentralitätsansatz zurückzuführen. Die Großstädte haben über die Änderung der Berechnungsgrundlage ab 2011 einen Ausgleich für die Übertragung von Aufgaben im sozialen Bereich erhalten. Die Umverteilung der Schlüsselmasse aus dem kreisangehörigen Raum wurde von diesem stark kritisiert. Ab 2015 werden die Schlüsselzuweisungen deshalb auf der Grundlage eines neuen Gutachtens modifiziert. In der folgenden Tabelle hat die GPA NRW die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen in Dortmund nachvollzogen.

Entwicklung bzw. Änderung der Zusammensetzung der Schlüsselzuweisungen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Soziallastansatz*	15%	15%	14%	14%	14%	29%	37%	37%	37%
Zentralitätsansatz *	2%	2%	2%	2%	3%	2%	8%	8%	6%
Anteil Schlüsselzuweisung aus Soziallast	44.995	52.530	57.240	59.094	53.069	116.745	158.581	166.069	182.301
Anteil Schlüsselzuweisung aus Zentralität	7.356	8.457	9.872	10.410	8.536	8.661	32.199	34.872	29.897
bereinigter Zahlbetrag	250.155	291.615	329.121	348.335	330.740	272.659	238.044	254.034	281.460
Schlüsselzuweisung gesamt	302.506	352.603	396.234	417.840	392.346	398.065	428.824	454.974	493.658

*Prozentual zum Gesamtansatz

Inwieweit durch die Erhöhung des Soziallastansatzes die negativen Entwicklungen in den Produktbereichen soziale Leistungen (Produktbereich 05) und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Produktbereich 06) aufgefangen werden können, zeigt der folgende Abschnitt.

Produktbereichsergebnisse

Die GPA NRW hat als Analyseinstrument den Steuerungstrend entwickelt. Dieser weist in Dortmund eine durchweg negative Entwicklung auf. Diese ist nach Ansicht der Stadt Dortmund in erster Linie auf die Übertragung von neuen Aufgaben und dadurch wachsende soziale Lasten zurückzuführen. Hier wurde von der Stadt Dortmund besonders die Unterbringung von Kindern unter drei Jahren und die Eingliederungshilfe genannt. Betroffen sind in erster Linie die Produktbereiche 05 (Soziale Leistungen) und 06 (Kinder- Jugend- und Familienhilfe). Im Jahr 2006 waren die Produktbereiche noch nicht einheitlich festgelegt. Deshalb hat die GPA NRW im Zeitverlauf auf die Ergebnisse von 2006 verzichtet und die Produktbereiche in der Zeitreihe von 2007 bis 2018 dargestellt.

Ergebnisse der Produktbereiche von 2007 bis 2018 in Mio. Euro

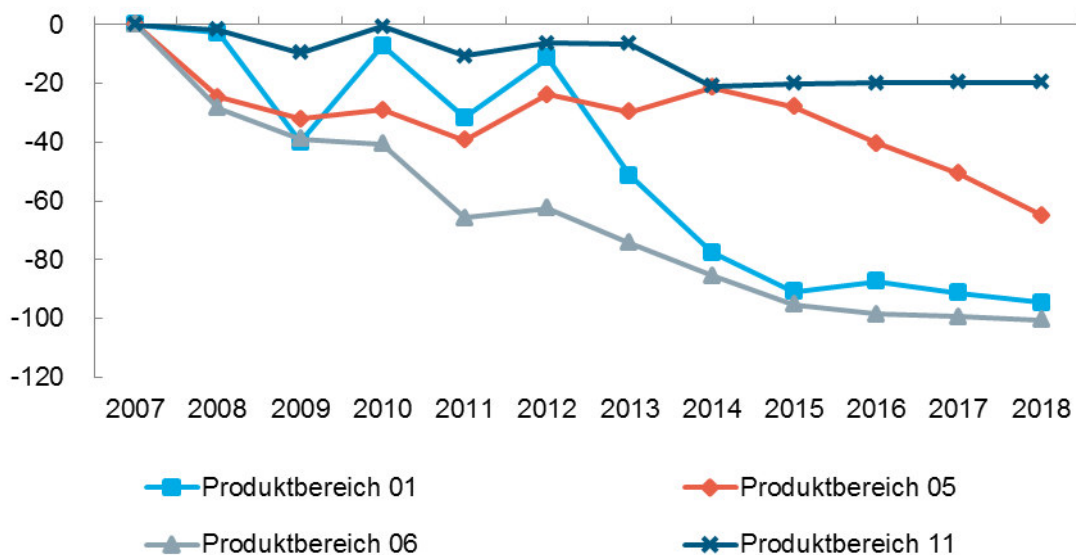
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PB* 01 Innere Verwaltung	-193	-196	-233	-200	-225	-204	-244	-270	-284	-280	-284	-288
PB 02 Sicherheit und Ordnung	-41	-34	-36	-38	-40	-39	-41	-43	-49	-47	-49	-49
PB 03 Schulträgeraufgaben	-34	-39	-26	-28	-18	-32	-32	-35	-35	-33	-33	-33
PB 04 Kultur	-64	-66	-72	-77	-74	-75	-76	-79	-80	-81	-80	-80
PB 05 Soziale Leistungen	-235	-259	-267	-264	-274	-258	-264	-256	-263	-275	-285	-299
PB 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-138	-166	-177	-179	-192	-200	-212	-223	-233	-237	-237	-238
PB 07 Gesundheitsdienste	-17	-31	-26	-18	-16	-17	-17	-13	-14	-14	-14	-14
PB 08 Sportförderung	-25	-29	-32	-29	-40	-26	-26	-25	-27	-26	-27	-26
PB 09 Räumliche Planung und Entwicklung	-13	-15	-13	-14	-15	-15	-17	-15	-15	-15	-15	-15
PB 10 Bauen und Wohnen	-6	-5	-5	-4	-4	-5	-6	-6	-5	-5	-5	-4
PB 11 Ver- und Entsorgung	76	74	67	76	65	70	70	55	56	56	56	56
PB 12 Verkehrsflächen und Anlagen	-36	-39	-24	-42	-38	-38	-37	-57	-62	-65	-65	-65
PB 13 Natur- und Landschaftspflege	-17	-16	-18	-17	-18	-21	-24	-27	-26	-25	-25	-25
PB 14 Umweltschutz	-2	-4	-3	-3	-3	-3	-3	-4	-4	-4	-4	-4
PB 15 Wirtschaft und Tourismus	-8	-10	-7	10	-3	-2	-2	-1	4	5	0	1

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PB 16 Allgemeine Finanzwirt- schaft	673	778	733	759	772	829	861	926	958	987	1.014	1.042

* Produktbereich

Nur die Produktbereiche Allgemeine Finanzwirtschaft (PB 16) und Ver- und Entsorgung (PB 11) weisen einen positiven Saldo auf. Der größte Zuschussbedarf entsteht in den Bereichen Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie im Bereich Innere Verwaltung (PB 01). Er liegt in dreistelliger Millionenhöhe. Zur besseren Darstellung der Entwicklung dieser Produktbereiche indiziert die GPA NRW das Ausgangsjahr 2007 mit Null und stellt die absolute Abweichung in Millionen Euro grafisch dar. Die Grafik entspricht im Verlauf der Darstellung des Steuerungstrends.

Entwicklung ausgesuchter Produktbereiche bezogen auf das Basisjahr 2007 in Mio. Euro



Auch der mit positivem Saldo abschließende Produktbereich Ver- und Entsorgung (PB 11) entwickelt sich negativ und erwirtschaftet nicht mehr die Überschüsse wie 2007. Bis 2012 reduziert sich das positive Ergebnis um zehn Mio. Euro, bis 2018 um 20 Mio. Euro. Die Überschüsse entstehen als Gewinn aus kalkulatorischen Kosten bei der Abwassergebühr (Kalkulation auf Wiederbeschaffungszeitwerten und Eigenkapitalverzinsung). Dortmund hat den Bereich Abwasserbeseitigung zum 01.01.2014 ausgegliedert. Zukünftig soll mehr Kapital im Betrieb verbleiben, um notwendige Ersatzinvestitionen durchführen zu können. Die GPA NRW weist darauf hin, dass auch der Eigenbetrieb weiterhin zur Haushaltskonsolidierung beitragen sollte. Im Betrieb sollte nur der Gebührenertrag aus der Kalkulation auf Abschreibungen nach dem Wie-

derbeschaffungszeitwert verbleiben. Diese Erträge sollten dem Ersatz des betriebsnotwendigen Vermögens dienen.

→ **Feststellung**

Mit der Ausgliederung des Abwasservermögens verringert sich vorerst der Ertrag aus Entwässerungsgebühren für den städtischen Haushalt. Das wird sich auch negativ auf die Liquidität des Haushalts auswirken.

Auffällig ist auch die negative Entwicklung im Bereich Innere Verwaltung (PB 01). Der Bereich Innere Verwaltung umfasst alle für die Stadt relevanten Verwaltungsdienste, wie Personalwirtschaft, Kämmerei, Liegenschaften, Rechnungsprüfungsamt und Rechtsamt. Es sind aber auch die städtische Immobilienwirtschaft und die Bürgerdienste hier angesiedelt. Die Verwaltungsleistungen werden über interne Leistungsbeziehungen in andere Produktbereiche verrechnet. Auf welcher Basis diese Verrechnung erfolgt, wird in den Produktergebnissen nicht erläutert. Der Haushalt ist auch nicht mit Leistungskennzahlen hinterlegt. Bis 2018 wird sich der Zuschussbedarf nach den Planungen um 95 Mio. Euro erhöhen. Das bedeutet einen Anstieg des Zuschussbedarfs um 49 Prozent in elf Jahren.

→ **Feststellung**

Der Produktbereich Innere Verwaltung zeigt einen besonders starken Anstieg des Zuschussbedarfs. Konsolidierungseffekte sind in diesem Bereich nicht erkennbar.

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

Der Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05) zeigt einen leicht positiven Trend bis zum Planjahr 2014. Hier scheinen die Erstattungsleistungen des Bundes dazu beizutragen, den negativen Trend zu unterbrechen (insbesondere Ergebnisse 2010 und 2012). Ab 2015 geht die Planung wieder von höheren Zuschussbedarfen aus. Diese resultieren aus steigenden sozialen Lasten, insbesondere durch die Erweiterung der europäischen Freizügigkeit und des erhöhten Flüchtlingsaufkommens.

Der Produktbereich Kinder-, Jugend und Familienhilfe (PB 06) trägt am deutlichsten zum negativen Trend bei, bedingt durch die Verbesserung der Betreuungsangebote für Kinder und die Eingliederungshilfe für die Teilhabe behinderter Menschen.

Gegenüberstellung Entwicklung Produktbereiche 05 und 06 mit Soziallastansatz Schlüsselzuweisungen und LWL-Umlage auf Basisjahr 2007 in Mio. Euro (Veränderungen gegenüber dem Basisjahr 2007)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	0	-25	-32	-29	-39	-24	-24	-21
Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0	-28	-39	-41	-54	-62	-69	-85
Schlüsselzuweisungen aus Soziallast	0	1	7	- 1	64	106	114	130

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LWL-Umlage	0	-6	-16	-13	-15	-32	-38	-45
Saldo	0	-58	-80	-84	-44	-12	-17	-21

Die GPA NRW hat die Entwicklung in den Produktbereichen 05 und 06 dem Soziallastansatz bei den Schlüsselzuweisungen gegenüber gestellt. Die entsprechenden städtischen Leistungen an den LWL wurden dabei auch berücksichtigt. Bis 2010 findet hier kaum eine Kompensation statt. Erst ab 2011 kann die negative Entwicklung in diesen Produktbereichen aufgefangen werden. Eine komplette Kompensation erfolgt aber nicht. Der GPA NRW ist bewusst, dass sich die Übertragung von sozialen Aufgaben auf die kreisfreien Städte nicht ausschließlich in den Produktbereichen 05 und 06 widerspiegelt. Die Änderung des kommunalen Finanzausgleichs dient nicht der Kompensation der sozialen Lasten. Sie soll nur zur Entlastung der kreisfreien Städte durch mehr Umverteilung im kommunalen Raum beitragen.

→ **Feststellung**

Die Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs hat die anwachsenden sozialen Belastungen der Stadt Dortmund erheblich abgemildert.

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

Die GPA NRW bildet auch den Zuschussbedarf für die Produktbereiche Kultur (PB 04) und Sportförderung (PB 08) in Euro je Einwohner ab. Eine nähere Analyse der Produktbereiche erfolgt in dieser überörtlichen Prüfung nicht. Die Daten werden für die Jahre 2011 und 2012 in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Ergebnis Produktbereich Kultur (PB 04) je Einwohner in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-127	-164	-33	-92	-127	-92	-58	20
2012	-129	-166	-26	-87	-122	-91	-53	17

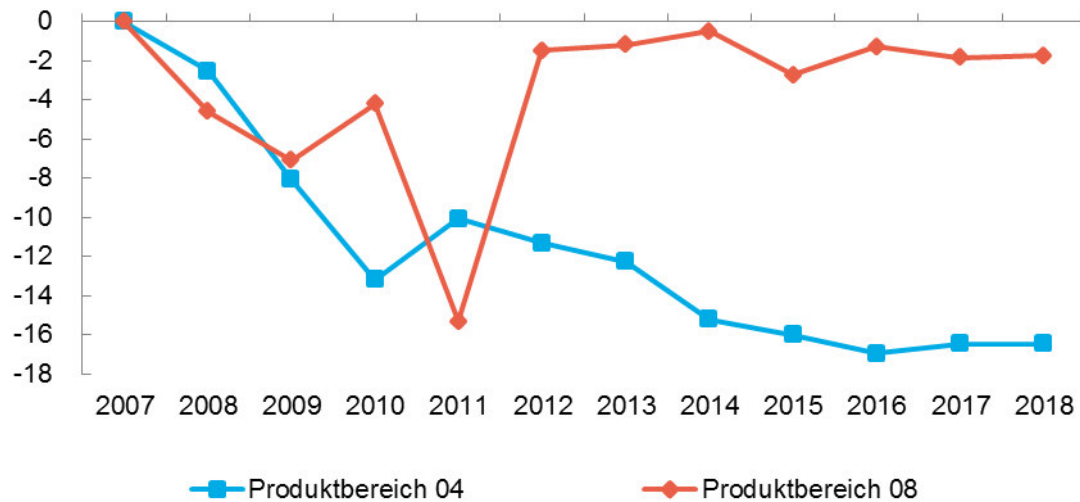
Ergebnis Produktbereich Sportförderung (PB 08) je Einwohner in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-69	-99	-7	-48	-69	-48	-31	18
2012	-45	-78	0	-34	-39	-34	-19	16

Dortmund hat in beiden Bereichen Zuschussbedarfe, die sich im oberen Viertel bewegen. Insgesamt übersteigt der Zuschussbedarf für Kultur und Sport das negative Jahresergebnis 2012.

An dieser Stelle stellt die GPA NRW die Entwicklung der beiden Produktbereiche grafisch dar, um den Anteil dieser freiwilligen Leistungen an der negativen Haushaltsentwicklung transparent zu machen.

Entwicklung des Zuschussbedarfs in den Produktbereichen Kultur (PB 04) und Sport (PB 08)



Der Zuschussbedarf für den Produktbereich Kultur beträgt ca. 75 Mio. Euro und hat sich seit 2006 um 16 Mio. Euro erhöht. Das entspricht ungefähr 350 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Im Konsolidierungspaket des Haushaltsplanentwurfs 2015 ist die Reduzierung des Zuschussbedarfs für den Kulturbetrieb um 1,2 Mio. Euro und die Erhöhung der Eintrittspreise im Theater um 0,3 Mio. Euro vorgesehen. Diese Maßnahmen in Höhe von 1,5 Mio. Euro werden in der Trendlinie des Produktbereichs 04 kaum sichtbar, weil die ab 2014 geplanten Zuschüsse immer noch deutlich über den bisherigen Ergebnissen liegen. Diese bilden aber auch seit 2012 durch nicht ergebniswirksam gebuchte Abschreibungen (vergl. Finanzanlagen) nicht mehr den eigentlichen Zuschussbedarf ab. Insgesamt sieht die GPA NRW hier noch Konsolidierungspotenzial.

Bei der Sportförderung gelingt es dagegen ab 2012 den Zuschussbedarf deutlich zu begrenzen. Diese Entwicklung begrüßt die GPA NRW. Sie wird aber durch das zunehmende kulturelle Engagement wieder aufgezehrt.

→ **Empfehlung**

Freiwillige Leistungen, insbesondere im kulturellen Bereich, sollten noch stärker in die Konsolidierung einbezogen werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Dortmund im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	11
Kfz-Zulassung	12
Gesamtbetrachtung	16
Personenstandswesen	16
Gesamtbetrachtung	23
Führerscheinwesen	24
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	26
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	32

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Dortmund mit 68,70 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 6,09 Vollzeit-Stellen den Overhead. Der Vergleich berücksichtigte 3.505.419 Euro Personalaufwendungen und 1.109.615 Euro Erträge.

Im Jahr 2012 bestand eine deutlich geringere Personalausstattung, da viele Stellen unterjährig nicht besetzt waren. Dies lag an Fluktuationen sowie Langzeiterkrankungen. So reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 51,66 Vollzeit-Stellen. Im Bereich des Overheads sank die Personalausstattung auf 4,00 Vollzeit-Stellen.

Nach Wiederbesetzung der Stellen im Jahr 2013 stieg die Personalausstattung auf das Niveau von 2011 wieder an.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 138.829 gewichtete Fälle die Bezugsgröße für das Jahr 2011. Im Jahr 2012 reduzierten sie sich auf 131.103 Fälle.

Personalaufwendungen Einwohnermeldeaufgaben 2011

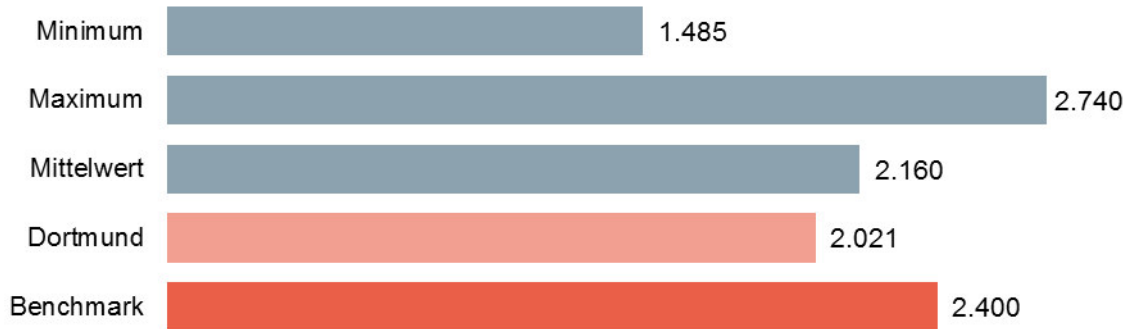
Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro	25,25	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22
Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben in Prozent	31,7	26,7	54,2	37,3	33,8	35,6	41,3	21

In die Kennzahlen fließen Personalaufwendungen für den Overhead sowie die Sachbearbeitung ein. Der Anteil der Overheadstellen an den Gesamtstellen liegt mit 8,1 Prozent im Bereich des Mittelwertes von neun Prozent. Er ist damit unauffällig.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betragen in Dortmund 46.875 Euro. Sie liegen unter dem Mittelwert von rund 47.100 Euro. Die Sachbearbeiter-Stellen sind überwiegend in der Entgeltgruppe E 8 bewertet, was auch bei der überwiegenden Anzahl der betrachteten Städte der Fall ist.

Der Personalaufwandsdeckungsgrad erreicht den Mittelwert bzw. Median nicht. Die Erträge sind überwiegend gesetzlich vorgegeben und können von der Stadt Dortmund nicht beeinflusst werden. Lediglich die Personalaufwendungen sind steuerbar. Die über dem Mittelwert liegenden Personalaufwendungen sind durch den Personaleinsatz auf der Sachbearbeitungsebene verursacht. Die folgende Leistungskennzahl ermöglicht eine Bewertung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.021	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.538	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ Feststellung

Im Jahr 2011 ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 10,9 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 550.000 Euro.

Im Jahr 2012 erreicht die Stadt Dortmund aufgrund der zahlreichen Nichtbesetzungen von Stellen den Benchmark. Im Jahr 2013 steigt die Stellenausstattung wieder auf das Niveau von 2011 an, so dass weiterhin ein Potenzial besteht.

Die Stadt Dortmund erreichte aufgrund ungeplanter Fluktuationen im Jahr 2012 den Benchmark. Allerdings stiegen in dem Jahr die Wartezeiten an. Auch die Belastung des Personals und die Krankenquote erhöhten sich. Infolgedessen war die ausreichende Besetzung aller Bürgerämter während der Öffnungszeiten nicht mehr möglich. Die Verwaltung hat auf diese Situation reagiert und folgende Maßnahmen ergriffen:

- Die Verwaltung richtete Zeiten mit ausschließlicher Terminvergabe ein.

Die Wartezeiten werden von Dortmund standardisiert erhoben. Die durchschnittlichen Wartezeiten stiegen im Jahr 2012 von 19 auf 24 Minuten an. Ein höherer Anstieg in 2012 wurde nach Angabe der Verwaltung durch die Terminvergabe verhindert.

Die Öffnungszeiten von Montag bis Freitag wurden beibehalten. An den Nachmittagen und am Mittwochvormittag gibt es nur noch feste Termine. Die Terminvergabe erfolgt persönlich, telefonisch oder im Internet. Die Stadt Dortmund kann dadurch die Besucherströme und die Personalausstattung in den Bürgerämtern besser aufeinander abstimmen. Die Bürger können an den anderen Vormittagen auch weiterhin spontan Ihre Anliegen vorbringen, wobei sie dann Wartezeiten in Kauf nehmen müssen.

- Die Stadt Dortmund hat die Öffnungszeiten reduziert. Samstags ist das Bürgerbüro nun geschlossen.
- Vorübergehend schloss die Verwaltung Nebenstellen des Bürgeramtes.

Aufgrund der vorübergehend nicht besetzten Stellen und einer erhöhten Krankheitsquote konnte die erforderliche Besetzung zu den Öffnungszeiten nicht mehr in allen Bürgerämtern gewährleistet werden. Daher wurden zeitweise kleinere Bürgerämter geschlossen.

→ **Feststellung**

Die im Jahr 2012 ergriffenen Maßnahmen zur Kompensation der vielen unbesetzten Stellen in den Bürgerbüros gingen in die richtige Richtung.

Während die Stadt Dortmund den Wegfall der Samstag-Öffnungszeiten und die verstärkte Steuerung der Besucherströme über Termine beibehalten hat, wurde allerdings auf eine dauerhafte Schließung von Nebenstellen verzichtet.

Die Überschreitung des Benchmarks weist auf Möglichkeiten zur Personalreduzierung hin. Die Auswirkungen im Jahr 2012 zeigen, dass eine Personalreduzierung durch weitere Maßnahmen begleitet werden müssen. Andernfalls drohen lange Wartezeiten oder Probleme in der Personalbesetzung aller Bürgerämter. Die GPA NRW sieht folgende Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung des Potenzials.

Die Stadt Dortmund betreibt zur Aufgabenerledigung im Einwohnermeldewesen neben dem Bürgeramt Mitte zusätzlich neun Nebenstellen. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass Dortmund mit dem Bestand an Nebenstellen ein überdurchschnittliches Angebot vorhält.

Nebenstellen Einwohnermeldeaufgaben 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Anzahl Einwohner je Haupt- und Nebenstelle	58.096	21.309	167.156	63.725	22
Fälle* je Haupt- und Nebenstelle*	17.066	6.092	47.314	18.597	22
Stadtfläche je Haupt- und Nebenstelle in km ²	28	13	91	34	22

*als Fälle wurden hier berücksichtigt: Anmeldungen, Ummeldungen und beantragte Ausweisdokumente

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung diskutieren viele kreisfreie Städte über die Schließung von Nebenstellen. Andere Städte haben bereits mit der Reduzierung von Nebenstellen eine bessere Auslastung und damit Personalreduzierungen umgesetzt. Eine Reduzierung von Nebenstellen ist daher sinnvoll und die damit verbundenen größeren Wegstrecken für die Bürger vertretbar.

Verstärkt wird die dezentrale Struktur in Dortmund dadurch, dass Anmeldungen von Ausländern durch das „Bürgeramt International“ direkt bearbeitet werden. Hiervon waren im Jahr 2012 rd. 7.000 Meldefälle betroffen. Die entsprechenden Fallzahlen und Stellenanteile sind in diesem Vergleich mit berücksichtigt, so dass der Leistungswert auch diese Besonderheit mit abbildet. Das „Bürgeramt International“ haben wir hingegen nicht als Nebenstelle berücksichtigt.

Bei den Kennzahlenauswertungen handelt es sich um Durchschnittswerte. Nach den Erfahrungen in der Prüfung werden Bürgerämter unterschiedlich in Anspruch genommen. Eine Übersicht über die Verteilung des Personals oder der bearbeiteten Fallzahlen auf die Haupt- und Neben-

stellen hat die GPA NRW während des Prüfzeitraums nicht erhalten. Eine Aussage über die individuelle Auslastung der Haupt- und Nebenstellen in Dortmund trifft die GPA NRW daher nicht.

Die Öffnungszeiten vom Bürgeramt Mitte liegen mit 39 Wochenöffnungsstunden im Mittelwert. Die Nebenstellen in Dortmund sind 32 Stunden in der Woche geöffnet.

→ **Feststellung**

In Dortmund bestehen neben dem zentralen Bürgeramt Mitte noch neun weitere Nebenstellen. Damit bietet die Stadt Dortmund ihren Bürgern eine sehr dezentrale Struktur an, die mit vermeidbaren Kosten verbunden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte auf Basis von Besucherströmen und Auslastungsanalysen die Anzahl an Nebenstellen reduzieren. Zudem sollten die Öffnungszeiten der Nebenstellen verringert werden.

Die Auslastung der Beschäftigten ist im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz von entscheidender Bedeutung. Folgende Rahmenbedingungen erschweren diese Steuerung in Dortmund:

- Durch die erhöhte Anzahl an Nebenstellen sinkt die Planbarkeit im Fallaufkommen bzw. bei den Besucherströmen der einzelnen Anlaufstellen. Die Auslastung der Beschäftigten ist damit schwierig zu steuern.

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

Dem begegnet die Stadt Dortmund ab 2013 durch die an einigen Tagen erforderliche Terminvereinbarung. Zu diesen Zeiten kann die Verwaltung die geplanten Termine auf das eingesetzte Personal abstimmen. Trotzdem erschwert die hohe Anzahl an Nebenstellen eine Steuerbarkeit, da in allen Nebenstellen vergleichsweise lange Öffnungszeiten angeboten werden. Für eine gute Gesamtauslastung müssen alle Nebenstellen gleichmäßig mit Terminen ausgelastet sein und zudem ausreichende Reserven für örtliche Ausfälle eingeplant werden.

- Bestehende Hintergrundarbeiten werden nur teilweise durch die Kräfte aus dem Frontoffice wahrgenommen.

Es gibt nur begrenzt Tätigkeiten, die nach dem Kundenkontakt oder unabhängig von Bürgerkontakten im Einwohnermeldewesen erfolgen können. Diese Arbeiten können die Beschäftigten zu Zeiten erledigen, in denen keine Kundenkontakte bestehen.

Allerdings ist die Verteilung auf viele Nebenstellen mit einem höheren Organisationsaufwand verbunden. Zudem ist die Organisation in Dortmund derzeit so aufgestellt, dass einige Aufgaben durch gesonderte Kräfte im Bürgeramt Mitte bearbeitet werden. Somit verstärkt sich das Problem der Auslastung für alle im Frontoffice tätigen Beschäftigten.

Auskunftssperren und andere von dem zentralen Backoffice wahrgenommene Aufgaben könnten auf die Bürgerämter verteilt werden.

Wenn es sich um höherwertige Tätigkeiten handelt, sollten die Teamleitungen die Aufgabe übertragen bekommen. Das bisher ausschließlich für die Prozessverbesserung eingesetzte Personal könnte in die Teams integriert werden bzw. die Aufgabe auf die bestehenden Teams oder Teamleitungen übertragen werden.

- Die Melderegisterauskünfte werden nicht von den Bürgerämtern sondern von doline erteilt.

Für die im Hintergrund zu bearbeitenden Melderegisterauskünfte wird Personal von doline eingesetzt. Andere Städte bearbeiten diese Meldeanfragen selber, um so die Auslastung des Personals in den Bürgerämtern besser aussteuern zu können.

- Das Personal in den dezentralen Bürgerämtern unterliegt der Dienst- und Fachaufsicht der Bezirksverwaltungsstellen. Die Fachaufsicht erfolgt jedoch praktisch durch das Amt 33, da die fachliche Betreuung und Überprüfung der Leistungen dort erfolgt.

Zwischen Haupt- und Nebenstellen sollten die gleichen organisatorischen Lösungen gelten und sowohl personalwirtschaftliche als auch aufgabenbezogene Fragen gleich behandelt werden. Dies ist bei Trennung von Fach- und Dienstaufsicht aus Sicht der GPA NRW nicht sichergestellt. Die einheitliche und flexible Steuerung eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes und eine effektive Aufgabenerledigung werden damit erschwert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte den Personaleinsatz in den Bürgerämtern flexibilisieren und reine Hintergrund-Arbeitsplätze vermeiden.

Die von doline bearbeiteten Melderegisterauskünfte sollten vom Bürgeramt bearbeitet werden.

Der Personaleinsatz erfolgt durch die von den Teamleitern erstellten Schichtpläne. In Dortmund sind die Einwohnermeldestellen mit den Kfz-Zulassungsstellen zusammengefasst. Dieses Modell haben in diesem Vergleich insgesamt sechs Städte. Die Sachbearbeiter an den Schaltern betreuen beide Aufgabenbereiche und können daher flexibel eingesetzt werden. Auch ist bei einem Zuzug auf einer anderen Kommune gleichzeitig die Ummeldung des Kfz möglich, so dass diese Fallbearbeitung zusammengefasst wird. Andererseits muss das Personal in beiden Aufgabenbereichen qualifiziert werden, so dass hier ggf. höhere Zeiteile aufgewendet wird.

Der empirische Stellenvergleich in der überörtlichen Prüfung ersetzt keine analytische Stellenbemessung. Diese liefert immer ein exakteres Ergebnis, da sie auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt ist und den individuellen Bedarf widerspiegelt. So führte die Verwaltung an, dass in Dortmund besonders viele EU-Bürger aus Rumänien und Bulgarien im Bürgeramt vorsprechen. Da diese häufig noch nicht mit den Verwaltungsabläufen vertraut sind und ggf. nicht deutsch sprechen, dauert hier die Bearbeitung deutlich länger.

Es erfolgen in Dortmund jährliche Personalbedarfsberechnungen auf Basis von mittleren Bearbeitungszeiten und dem Fallvolumen. Die Unterlagen lagen im Rahmen der Prüfung allerdings nicht vor, so dass die GPA NRW hierzu keine Aussagen treffen kann. Die GPA NRW geht da-

von aus, dass ein Potenzial bei den Einwohnermeldeaufgaben besteht, auch wenn dies unter den individuellen Gegebenheiten geringer ausfallen kann.

Wie in anderen Städte sanken die Fallzahlen 2009 bis 2012 deutlich ab. Dies lag vorrangig an der rückläufigen Anzahl der Personalausweise. So gingen in Dortmund die Anträge von 2010 auf 2012 um rund 26.000 Anträge zurück.

Die Stadt hat verschiedene Prozessoptimierungen geplant, die zu einer Personalreduzierung führen sollen. Nach Umsetzung und abgeschlossener Einführungsphase ist eine neue Personalbedarfsbemessung geplant, die die geänderten Prozesse und Bearbeitungszeiten berücksichtigen wird. Hierbei können auch die besonderen Rahmenbedingungen (Fälle mit längeren Bearbeitungszeiten, Qualifizierungsbedarf für zwei Aufgabenbereiche) umfassend berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die angesetzten Bearbeitungszeiten und das bearbeitete Fallaufkommen bei der Stellenbemessung überprüfen.

Kundenstrommessungen sollten klären, ob tatsächlich alle Bürgerbüros ausreichend Anträge bearbeiten und ausgelastet sind.

Ziel muss es sein, die Auslastung der Haupt- und Nebenstellen zu optimieren. Dabei sollten die reinen Hintergrundplätze kritisch betrachtet werden.

Zudem hat die Stadt Dortmund in 2014 noch eine weitere Organisationsänderung in den Bürgerbüros beschlossen. Die bestehenden Barkassen in den Bürgerämtern werden durch Kassenautomaten ersetzt. Nur im Ausnahmefall und an wenigen Schaltern ist die Barzahlung noch möglich.

Im Prüfzeitraum verfügten alle Sachbearbeiter noch über Bargeldkassen. Dies ist im interkommunalen Vergleich häufig der Fall. Die Organisation der Abführung der Barbestände wies in Dortmund eine Auffälligkeit auf. Während des Dienstbetriebes der festgelegte Bargeldhöchstbestand erreicht, mussten die Sachbearbeiter sofort den Bargeldbestand über einen Kassenautomaten bzw. über zentrale Rechnungsstellen reduzieren. Eine weitere Kundenbearbeitung war nicht möglich, so dass sich Unterbrechungen in der Kundenbetreuung ergaben. Aus Sicherheitsgründen wurde der Sachbearbeiter jeweils durch einen weiteren Beschäftigten begleitet. Diese Zeiteile sowie Zeiten für die täglichen Abrechnungen der Barkassen entfallen mit Einsatz von Kassenautomaten. Es verbleiben noch Zeiteile für die Kontrolle der Kassenautomaten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte bei der Umstellung auf Kassenautomaten Personal einsparen.

Eine direkte Sollstellung der Gebühren aus der Fachsoftware erfolgt nicht. Somit ist ein Plausibilitätsabgleich zwischen Dienstleistung und Erträgen bisher nur manuell möglich. Die Stadt Dortmund prüft, ob und wie eine entsprechende Schnittstelle technisch umgesetzt werden kann.

→ **Feststellung**

Die Schaffung einer Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware ist aus Sicht der Korruptionsprävention sinnvoll.

Eine umfassende Prozessbetrachtung erfolgte im Rahmen der Prüfung nicht. Die GPA NRW erfasste im Rahmen von strukturierten Interviews Einzelaspekte zu Organisation, Standards und Prozessabläufen. Folgende Faktoren haben neben den oben angeführten Punkten Einfluss auf das Fallvolumen und die Prozesse im Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben:

- Durch die im Rahmen e-government zu schaffende Möglichkeit von elektronischen Anträgen können persönliche Besuche in Bürgerämtern entbehrlich oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. So kann sich die z.B. die Anzahl der zu bearbeitenden Führungszeugnisse durch die online-Bestellung beim Bundesamt für Justiz reduzieren.

Online-Angebote für die Bürger führen zu einer Reduzierung oder Verkürzung von persönlichen Besuchskontakten und ermöglichen die Automatisierung von Tätigkeiten. Sie erhöhen damit den Handlungsdruck zur Anpassung der bestehenden dezentralen Strukturen mit Nebenstellen und umfangreichen Öffnungszeiten

- Die Stadt Dortmund bietet bereits seit Jahren die Möglichkeit der elektronischen Melderegisterauskünfte. Hiermit erzielt Dortmund bereits Zeiteinsparungen, da diese Auskünfte nicht manuell bearbeitet werden müssen.

Mit Einrichtung des Meldeportals im Jahr 2014 sollten die manuell bearbeiteten Anträge von behördlichen Melderegisterauskünften nochmals sinken. Alle Behörden in NRW müssen über dieses Portal die Auskünfte selbständig abrufen. Zudem bleibt abzuwarten, inwieweit auch private Nutzer in Zukunft verstärkt elektronische Melderegisterauskünfte nutzen.

- Der vorausgefüllte Meldeschein vereinfacht den Prozess der Anmeldungen.
- Bisher in Papierform von anderen Städten eingegangene Meldungen von Standesämtern erfolgen jetzt über die Schnittstelle „xpersonenstand“ elektronisch. Die Standesamtsbenachrichtigungen des eigenen Standesamtes erfolgte bereits vorher durch eine direkte Schnittstelle zur Fachanwendung in elektronischer Form.

Wie unten im Bericht unter „Personenstandswesen“ festgestellt, werden viele in Dortmund lebende Kinder in umliegenden Kommunen geboren. Damit kann das Bürgerbüro Dortmund in einem größeren Umfang von „xpersonenstand“ profitieren als andere Städte. Die bisherigen Papierbenachrichtigungen der Standesämter anderer Kommunen erfolgen nun elektronisch. Sie können direkt in das Meldeprogramm übernommen werden.

- Ab 2014 ist die Schnittstelle „xausländerwesen“ eingerichtet. Der normierte Austausch mit der Ausländerbehörde löst bisherige Papierbenachrichtigungen ab. Die Schnittstelle ermöglicht die Übertragung der Daten zwischen Meldeprogramm und der Fachanwendung im Ausländerwesen. Die Schnittstelle verhindert dabei Übertragungsfehler (Schreibfehler). Eine Kontrolle der darüber eingehenden Nachrichten vor Einpflege in das Meldeprogramm verbleibt nach wie vor beim Bürgeramt.
- Die Städte sind für die Kontrolle der Personalausweispflicht zuständig. Einige Städte schreiben die Bürger an und weisen auf die ablaufenden Personalausweise hin. Dortmund macht dies nicht. Dieser Hinweis an die Bürger ist freiwillig und ist neben dem Personalaufwand mit Druck- und Portokosten verbunden. Andererseits haben diese Städte

eine geringere Fallintensität von Anträgen für vorläufige Personalausweise und benötigen weniger Personal für diese Fallbearbeitung. Die Verwaltung sollte Kosten und Nutzen für diese freiwillige Leistung abwägen, bevor eine Entscheidung getroffen wird.

- Einige Städte arbeiten bereits mit elektronischen Akten sowie Unterschriften-Pads. Weitere Kommunen möchten die Arbeitsvorgänge effizienter gestalten, indem Terminals für Lichtbild, Fingerabdruck und Unterschrift angeschafft werden.

Im Einwohnermeldebereich nutzt Dortmund bisher noch keine elektronische Akte. Die Einführung ist geplant. Auch plant die Stadt Dortmund die Anschaffung der Unterschriften-Pads und von Terminals, um Prozessverbesserungen umzusetzen. Andererseits entstehen durch die Anschaffungen auch Kosten, so dass sie durch Einsparungen mindestens kompensiert werden sollten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte Möglichkeiten zur Prozessverbesserung konsequent nutzen. Die Auswirkungen durch automatisierte Verfahren und elektronische Anträge auf den Personalbedarf sollte die Verwaltung nachhalten und Einsparmöglichkeiten konsequent nutzen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Dortmund weist im Jahr 2011 durchschnittliche Personalaufwendungen je Fall auf.
- Die Stadt Dortmund erreicht bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ im Jahr 2011 einen Wert, der auf Optimierungspotenziale hinweist. Da die Personalausstattung durch Nichtbesetzungen im Jahr 2012 stark zurückging, erreichte die Stadt Dortmund im Jahr 2012 einen hohen Leistungswert. Es handelte sich hier jedoch um keine dauerhafte Personalreduzierung, so dass weiter ein Potenzial für Personalreduzierungen erkennbar ist.
- Die Stadt Dortmund hat mit der Streichung der Samstag-Öffnungszeiten einen wichtigen Schritt gemacht, um Personalreduzierungen zu ermöglichen.
- Die Stadt Dortmund kann durch die verbindliche Terminvergabe die Besucherströme und den Personaleinsatz an den Nachmittagen besser aufeinander abstimmen.
- Die Stadt Dortmund verfügt über eine dezentrale Struktur mit neun Nebenstellen. Durch Reduzierung von Nebenstellen und den dort geltenden Öffnungszeiten kann die Stadt Dortmund Personalreduzierungen umsetzen.
- Der Personaleinsatz in den Bürgerämtern kann umstrukturiert werden, indem der flexible Personaleinsatz verstärkt wird und Plätze mit ausschließlichen Hintergrundarbeiten reduziert werden. Die bisher von doline bearbeiteten Melderegisterauskünfte sollten von den Bürgerämtern direkt bearbeitet werden.
- Schließlich ergeben sich durch die technischen Entwicklungen Veränderungen. Während der Anteil an elektronisch zu verarbeitenden Fällen steigt, entfällt beispielsweise durch

Einrichtung des Meldeportals ab 2014 ein hoher Anteil der bislang manuell bearbeiteten behördlichen Melderegisterauskünfte. Hieraus ergeben sich weitere Potenziale.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Dortmund mit 45,34 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 3,73 Vollzeit-Stellen den Overhead. Es werden 2.262.411 Euro Personalaufwendungen und 4.096.118 Euro Erträge berücksichtigt.

Da Einwohnermeldeaufgaben und die Kfz-Zulassung in einer Einheitssachbearbeitung erfolgen, machen sich auch hier die Nichtbesetzungen im Jahr 2012 deutlich bemerkbar. So sank der Anteil für die Sachbearbeitung auf 37,90 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 3,24 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Stellenanteile erhöhten sich nach Wiederbesetzungen im Jahr 2013 wieder auf das Niveau von 2011.

Für 2011 werden 134.115 Fälle berücksichtigt. Diese sanken im Jahr 2012 auf 133.314 Fälle. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

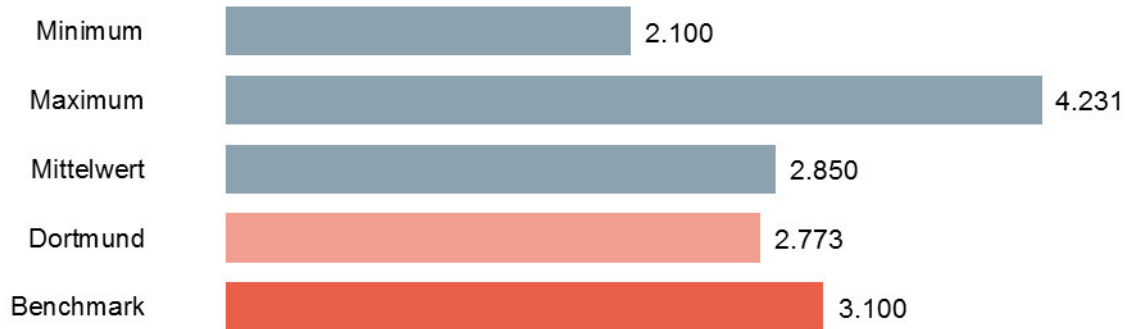
Personalaufwendungen Kfz-Zulassung 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung in Euro	17,99	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21
Personalaufwandsdeckungsgrad Kfz-Zulassung in Prozent	181	154	315	205	167	203	219	18

Der unterdurchschnittliche Personalaufwandsdeckungsgrad kann in höheren Personalaufwendungen und/ oder niedrigeren Erträgen begründet sein. Die Erträge je Fall liegen in Dortmund unter dem ersten Quartil und sind damit sehr niedrig. Die Erträge sind in der Kfz-Zulassung überwiegend festgelegt. Die Prüfung berücksichtigt zwar alle Erträge der Kfz-Zulassung, nimmt aber nicht alle Gebührentatbestände als Fallzahl einzeln auf. Insoweit können die niedrigen Erträge in Dortmund durch die Fallzusammenstellung oder weniger „sonstige“ Gebührentatbestände wie Ersatzpapiere, Auskünfte usw. bedingt sein. So ist in Dortmund die Anzahl der erteilten Wunschkennzeichen niedriger als in anderen Städten.

Sowohl der Overheadanteil als auch die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind unauffällig. Zur Bewertung der Personalintensität der Sachbearbeitung wird die Leistungskennzahl in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.773	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	3.296	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 4,8 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 240.000 Euro. Im Jahr 2012 erreicht Dortmund aufgrund der Nichtbesetzungen den Benchmark.

Da die Aufgaben Kfz-Zulassung zusammen mit den Einwohnermeldeaufgaben erfüllt werden, verweist die GPA NRW auf den obigen Berichtsteil.

Somit hält Dortmund neben der Hauptstelle im Bürgeramt Mitte zusätzlich neun Nebenstellen vor. Die Kfz-Zulassung in den kreisfreien Städten ist dagegen überwiegend zentralisiert. Nur sechs der Vergleichsstädte betreiben Nebenstellen für die Kfz-Zulassung. Hiervon verfügen drei Städte über lediglich eine Nebenstelle. Dortmund hingegen hält interkommunal die Höchstzahl an Nebenstellen vor.

Nach Angabe der Verwaltung werden rund 40 Prozent der Anträge im Bürgeramt Mitte bearbeitet. Die verbleibenden 60 Prozent verteilen sich auf die Nebenstellen.

Auch ist die Wochenöffnungszeit der Hauptstelle mit 39 Stunden überdurchschnittlich hoch. Die Öffnungszeiten in den Nebenstellen betragen jeweils 32 Wochenstunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Nebenstellen für die Kfz-Zulassung reduzieren. Sie sollte zudem die Wochenöffnungszeiten in den Nebenstellen verringern.

Die Sachbearbeiter betreuen beide Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben und Kfz-Zulassung. Die für die Händlerschalter spezialisiert eingesetzten Beschäftigten können bedarfsgerecht die weiteren Schalterplätze unterstützen.

Zudem gibt es Stellen im Bürgeramt Mitte, die Aufgaben der Halterpflichten (Versicherungen, nicht gezahlte Steuern, Mängel) und andere Hintergrundarbeiten - wie bspw. Auskünfte bearbeiten.

→ **Empfehlung**

Auch im Bereich der Kfz-Zulassung sollte geprüft werden, ob der flexible Personaleinsatz verstärkt werden kann. Ziel sollte dabei sein, dass im Bedarfsfall immer genügend Beschäftigte im Frontoffice arbeiten können. Somit sollten die im Hintergrund tätigen Beschäftigten zumindest im Vertretungsfall oder bei unerwarteten hohen Besucherströmen zeitweise die Beschäftigten im Frontoffice unterstützen.

Andere Städte scannen bereits bei Antragsbearbeitung die Papierunterlagen und führen eine vollständige elektronische Akte. Dortmund bearbeitet die Anträge zunächst noch auf Papier. Diese Unterlagen werden nachträglich von DoSys (Dortmunder Systemhaus) eingescannt. Hierdurch entsteht ein Arbeitsaufwand für alle Schalter-Sachbearbeiter, da nach den Öffnungszeiten die Unterlagen noch sortiert werden müssen. Bei Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sollte Dortmund darauf achten, dass die Antragsunterlagen direkt bei der Vorgangssachbearbeitung eingescannt werden.

→ **Empfehlung**

Die Einführung einer elektronischen Akte kann die Prozesse in der Kfz-Zulassung verbessern und sollte im Ergebnis zu Personaleinsparungen führen.

Weitere Unterschiede zu anderen Städten waren im Rahmen der Analyse in Dortmund erkennbar.

- Bürger können in Dortmund über das Internet Wunschkennzeichen reservieren, wobei die Fallintensität in Dortmund sehr gering ist. Wer nicht online reserviert, kann sich bei seiner persönlichen Vorsprache ein Wunschkennzeichen aussuchen. Dies ist im Gegensatz zur Online-Reservierung mit einem höheren Zeitaufwand für den Sachbearbeiter verbunden. Dortmund begrenzt den persönlichen Arbeitsaufwand bereits, indem am Schalter nur drei Vorschläge unterbreitet werden.

Die Kfz-Zulassung sollte durch Information und Werbung versuchen, den Anteil der im Internet reservierten Wunschkennzeichen stetig zu erhöhen. Da bereits bei der verbindlichen Terminvereinbarung nach der Fallart gefragt wird, sollte hier auch ein gesonderter Hinweis auf die online-Reservierung erfolgen.

- Neben den Schaltern für die Antragsbearbeitung gibt es in mehreren Städten noch einen Schnellschalter. Beim Schnellschalter können Abmeldungen und Kurzzeitkennzeichen bearbeitet werden. Dortmund hat keinen entsprechenden Schalter, alle Anträge erfolgen über die normalen Antragschalter.
- Nachfragen über den Zentralruf der Versicherer werden von der Servicestelle doline beantwortet. In anderen Städten erfolgt die Bearbeitung der Auskünfte über die Kfz-Zulassungsstelle selber.

- Sofern eine Außerbetriebsetzung eines in Dortmund zugelassenen Fahrzeuges durch eine andere Zulassungsbehörde erfolgt, verzichtet Dortmund auf die schriftliche Mitteilung der anderen Zulassungsbehörde. Dortmund nutzt stattdessen ausschließlich das elektronische Meldeverfahren über das Kraftfahrt-Bundesamt (nachfolgend KBA genannt).

Die Außerbetriebsetzungen konnten nicht in der Leistungskennzahl berücksichtigt werden, da einige Städte nicht zwischen selbst durchgeführten und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen unterscheiden konnten. Dortmund weist hier eine durchschnittliche Fallintensität auf, die auch von den Benchmark-Kommunen erreicht werden. Somit besteht hier keine besondere Belastungssituation.

Die weiteren Fallintensitäten sind insgesamt unauffällig. Lediglich bei den Ausnahmen für die Feinstaubplaketten weist Dortmund eine Besonderheit auf. Da Dortmund eine Umweltzone ausgewiesen hat, erteilt die Stadt auch Ausnahmen für Feinstaubplaketten. Dies ist nicht in allen Vergleichskommunen der Fall. Einige Städte, die den Benchmark erreichen, liegen jedoch auch in einer Umweltzone.

Auch berücksichtigt dieser empirische Vergleich nicht die individuellen Rahmenbedingungen wie Anteil an Überprüfungen für Scheinhalter, Überprüfungen der Fahrgestell-Nr. usw..

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Personalausstattung in der Kfz-Zulassung reduzieren und am Fallvolumen orientieren. Besondere Rahmenbedingungen können durch die von der Stadt Dortmund jährlich durchgeführte Personalbemessung berücksichtigt werden.

Die Stadt Dortmund bietet den Bürgern die Möglichkeit der online-Zulassung. Bisher ist für den Bürger weiterhin eine persönliche Vorsprache erforderlich. Die Zeitersparnis für die Sachbearbeitung ist daher begrenzt.

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

Weitere Online-Verfahren werden vom Gesetzgeber schrittweise geprüft und eingeführt. Daher ist mit weiteren umfangreichen Prozessänderungen für die Zulassungsbehörde zu rechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte durch online-Verfahren neben dem verbesserten Bürgerservice auch Verbesserungen in den Prozessabläufen und die Reduzierung von Bearbeitungszeiten anstreben.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Dortmund hat unter Berücksichtigung der angefallenen Fallzahlen einen erhöhten Personaleinsatz in der KFZ Zulassung. Im Jahr 2012 verbesserte sich die Leistungskennzahl, da viele Stellen in diesem Jahr vorübergehend nicht besetzt waren. Nach Wiederaufstockung des Personals im Jahr 2013 ist wiederum ein Potenzial erkennbar.
- Die Stadt Dortmund weist erhöhte Standards aufgrund der neun Nebenstellen und den Öffnungszeiten auf. Nur wenige kreisfreie Städte verfügen über Nebenstellen in der Kfz-Zulassung.
- Mit Einführung der Terminvereinbarung ab 2013 sollen die Kundenströme und der Personaleinsatz besser gesteuert werden und so Wartezeiten für die Kunden minimiert werden.
- Prozessverbesserungen ergeben sich durch die Nutzung einer elektronischen Akte, die andere Städte bereits nutzen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Kfz-Zulassung der Stadt Dortmund mit dem Index 2.

Personenstandswesen

Das Personenstandswesen erledigte die Stadt Dortmund mit 27,41 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 reduzierte sich der Anteil auf 26,93 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 3,77 Vollzeit-Stellen den Overhead. Dieser Anteil reduzierte sich im Jahr 2012 auf 3,10 Vollzeit-Stellen.

Für das Jahr 2011 werden 1.704.456 Euro Personalaufwendungen und 827.151 Euro Erträge berücksichtigt. Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 6.593 gewichtete Fälle. Diese sanken im Jahr 2012 auf 6.267 Fälle.

Personalaufwendungen Personenstandswesen 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro	259	199	373	252	225	242	258	22

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent	48,5	28,2	56,7	42,3	37,7	41,4	46,0	21

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig von der Anzahl des eingesetzten Personals und vom Vergütungsniveau. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 54.472 Euro in Dortmund höher als in den meisten Vergleichskommunen. Der Mittelwert beträgt 52.986 Euro.

Der Anteil der Overheadstellen an den Gesamtstellen beträgt in Dortmund 12,4 Prozent. Der Overhead liegt in den Vergleichsstädten durchschnittlich bei neun Prozent. Damit ist der Overheadanteil im interkommunalen Vergleich erhöht. Im Jahr 2012 sinkt der Overheadanteil in Dortmund auf 10,3 Prozent.

Der Overheadanteil war im Vergleichsjahr 2011 auch durch die Leitungsanteile aus den Bezirksverwaltungsstellen erhöht. Diese entfielen mit Zentralisierung des Standesamtes, so dass sich der Overheadanteil reduzierte.

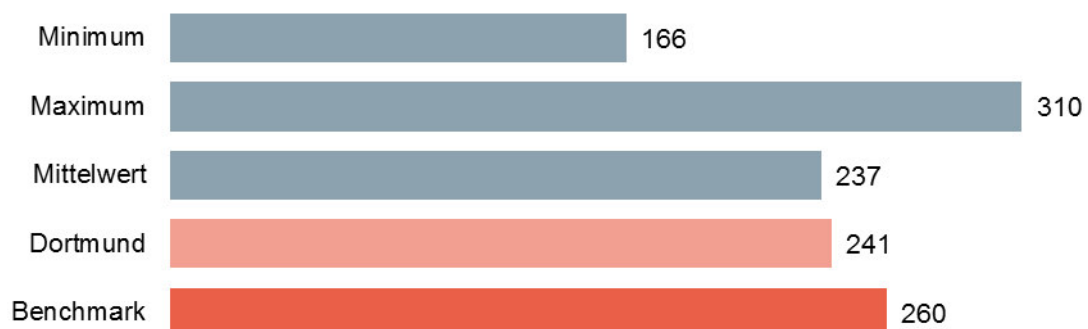
Obwohl die fallbezogenen Personalaufwendungen erhöht sind, erreicht Dortmund einen hohen Personalaufwandsdeckungsgrad über dem dritten Quartil.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat von der bestehenden Option zum Erlass einer abweichenden Gebührenordnung Gebrauch gemacht. Hierdurch hat sie für einige Teilbereiche im Personenstandswesen ihre Ertragsmöglichkeiten verbessert.

Den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung bewertet die GPA NRW mit Hilfe der folgenden Leistungskennzahl:

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	241	166	310	237	217	235	260	22
2012	233	191	300	245	229	248	270	22

→ **Feststellung**

Orientiert am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von zwei Vollzeit-Stellen bzw. monetär in Höhe von rd. 100.000 Euro. Für das Jahr 2012 erhöht sich das Potenzial auf 2,8 Vollzeit-Stellen bzw. rd. 140.000 Euro.

Soweit bei Geburtsbeurkundungen eine Ausländerbeteiligung gegeben ist, ist grundsätzlich von einem Mehraufwand auszugehen, da ausländisches Recht zu beachten ist. So sind z. B. ausländische Urkunden zu prüfen oder das Standesamt muss Kontakt zu Konsulaten aufnehmen.

Die Anzahl der Fälle mit Ausländerbeteiligung bei den Geburten konnten nur einige Städte benennen, da diese Fallzahl nicht über die Fachanwendung ermittelt werden kann. Die Stadt Dortmund erhebt standardisiert diese Daten. In der folgenden Darstellung berücksichtigen wir die Fälle der Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbeteiligung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen – einschließlich Zusatzfaktor bei Geburten mit Ausländerbeteiligung

Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	281	184	326	260	228	257	300	13
2012	277	204	328	265	230	268	291	13

Die Berücksichtigung der Ausländerbeteiligung zeigt keine andere Positionierung. In Dortmund werden mit 45 Prozent außergewöhnlich viele Geburten mit Ausländerbeteiligung beurkundet. Da die Anzahl der beurkundeten Geburten in Dortmund jedoch insgesamt gering ist, wirkt sich dieser Faktor im Hinblick auf das Gesamtvolumen im Standesamt nicht überdurchschnittlich aus.

→ **Feststellung**

Die Berücksichtigung des zusätzlichen Arbeitsaufwandes für Geburten mit Ausländerbeteiligung führt in Dortmund zu keinen Veränderungen der Leistungskennzahl im interkommunalen Vergleich.

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

Die Anzahl der zu beurkundenden Geburten hängt vom örtlichen Angebot der Geburtskliniken ab. Dortmund erreicht hier nur eine unterdurchschnittliche Fallintensität. Nach Angabe der Verwaltung werden viele Kinder in Kliniken umliegender Kommunen geboren. Die Geburtenzahlen sind in den Jahren 2009 bis 2012 stabil geblieben.

Bei den beurkundeten Eheschließungen erreicht Dortmund eine durchschnittliche Fallintensität. Die nähere Betrachtung zeigt, dass wenige auswärtige Brautpaare sich in Dortmund trauen lassen. Gleichfalls sind die Fälle gering, bei denen das Standesamt Dortmund lediglich das Anmeldeverfahren durchführt und es zu keiner Trauung kommt oder das Paar in einer anderen Kommune heiratet. Das von der Verwaltung vorgehaltene Angebot wird von den Dortmunder Brautpaaren damit angenommen.

Bei den Sterbefällen gibt es keine deutlichen Unterschiede in der Fallintensität.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat eine durchschnittliche Fallintensität im Personenstandswesen.

Das Standesamt ist im Amt 33 als Abteilung integriert. Die Dienstleistungen des Standesamtes wurden im Jahr 2011 im Stadthaus und neun Bezirksverwaltungsstellen angeboten. Die Beschäftigten in den Bezirksverwaltungsstellen bearbeiteten neben dem Personenstandswesen auch weitere Aufgaben wie Rentenversicherungen und Wohngeld. Sie unterlagen der Dienstaufsicht der Bezirksverwaltungsstellen.

Nur fünf kreisfreie Städte hatten im Jahr 2012 Nebenstellen im Personenstandswesen.

Im Jahr 2012 wurde das Standesamt zentralisiert. Aus räumlichen Gründen war eine vollständige Zusammenfassung des Standesamtes nicht möglich. Die Urkundenstellen mit den schriftlichen Personenstandsregistern und Sammelakten sowie die Beschäftigten für Beurkundung von Sterbefällen sind in einer Zweigstelle untergebracht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund war im Jahr 2011 eine der wenigen Standesämter mit dezentralen Strukturen. Im Jahr 2012 wurde die Bearbeitung des Personenstandswesens zentralisiert. Die Zentralisierung des Standesamtes wertet die GPA NRW positiv.

Die Zentralisierung führte zu Aufgaben- und Prozessveränderungen, die zum Ende der überörtlichen Prüfung noch nicht abgeschlossen waren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die durch die Zentralisierung geschaffenen Synergien nutzen und das Personal bedarfsgerecht reduzieren.

Alternativ kann Dortmund Personalüberhänge befristet für die systematische Nacherfassung nutzen.

Bisher sind die Standesbeamten in der Sachbearbeitung spezialisiert. Es gibt ein Team für Geburtsbeurkundungen und ein Team für Eheschließungen. Das Team in der Löwenstraße beurkundet die Sterbefälle und führt die Urkundenstelle.

Andere Standesämter haben eine Einheitssachbearbeitung, wobei die Urkundenstelle häufig weiter getrennt geführt wird. Auf Dortmund übertragen, würde sich zumindest eine Einheits-sachbearbeitung für Geburten und Eheschließungen anbieten, die während des Prüfzeitraums in Rahmen von amtsinternen Workshops auch diskutiert wurden. Die Stadt Dortmund plant die Einheitssachbearbeitung im Jahr 2015 einzuführen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund flexibilisiert den Personaleinsatz ab dem Jahr 2015 und kann damit die Personalauslastung besser steuern.

Die Stadt Dortmund nutzt seit Februar 2011 das elektronische Personenstandsregister (ePR). Mit Einführung des ePR werden die aktuellen Fälle nun elektronisch erfasst. Zudem besteht die Möglichkeit, die vorhandenen Altfälle elektronisch nach zu erfassen. Für die Erfassung der Altregister vor 2009 gibt es zwei unterschiedliche Vorgehensweisen: die anlassbezogene und die systematische Nacherfassung. Die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister ist in den Standesämtern mittlerweile üblich. Dies bedeutet, dass bei aktuellen Fällen (z. B. Eingabe von Hinweisen, Folgebeurkundungen) die Erstbeurkundung und alle damit zusammenhängenden Einträge in das ePR nacherfasst werden. Die systematische Nacherfassung ist dagegen eine gezielte jahrgangsbezogene Erfassung von Registern (z. B. gesamtes Geburtsregister des Jahres 1985). Diese Art war im Prüfzeitraum noch nicht der Regelfall bei den kreisfreien Städten.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend, so dass insbesondere auch die systematische Nacherfassung entfallen könnte. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhöht werden. Die organisatorischen Rahmenbedingungen in Dortmund machen den Vorteil eines elektronischen Personenstandsregisters besonders deutlich. Wenn ein Bürger im Standesamt im Stadthaus eine Abschrift seiner Geburtsurkunde beantragt, muss der entgegennehmende Sachbearbeiter zunächst Kontakt mit der Urkundenstelle in der Zweigstelle aufnehmen. Diese sucht die Urkunde aus einem älteren Personenstandsregister heraus und übermittelt sie an das Haupthaus, so dass dann erst die Urkundenabschrift ausgestellt werden kann. Läge die beantragte Beurkundung bereits in elektronischer Form vor, könnte der Sachbearbeiter im zentralen Standesamt die Urkundenabschrift direkt ausstellen.

In Dortmund bestehen derzeit noch keine festen Zielsetzungen zur Nacherfassung. Es gibt keine Vorgaben. Folglich entscheiden die Sachbearbeiter selber, ob anlassbezogene oder systematische Nacherfassungen überhaupt oder in welchem Umfang sie durchgeführt werden.

Um von den Nacherfassungen schnellstmöglich profitieren zu können, sollten bei einer systematischen Nacherfassung zunächst die Jahrgänge ab ca. 1985 berücksichtigt werden. Für diese Jahrgänge gehen derzeit besonders viele Mitteilungen über Eheschließungen und geborene Kinder ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte mit dem vorhandenen Personal die anlassbezogene Nacherfassung durchführen. Zudem sollte die Stadt Dortmund prüfen, ob auch systematische Nacherfassungen des Geburtenregisters mit dem bestehenden Personal erfolgen können. Sofern das oben ermittelte Stellenpotenzial nicht durch Fluktuationen umgesetzt wird, sollte der Personalüberhang in jedem Fall für die systematische Nacherfassung genutzt werden. Hierfür bedarf es konkreter Zielvorgaben für die Nacherfassung.

Die Wochenöffnungszeiten liegen mit 36 Stunden über dem Mittelwert von rd. 28 Stunden und dem dritten Quartil von 33,5 Stunden. In den Jahren 2011 und 2012 gab es noch keine verbind-

liche Terminvergabe. Aktuell können die Bürger an drei Vormittagen ohne Termine ihre Anliegen vorbringen. Zu den sonstigen Zeiten ist jeweils eine vorherige Terminvereinbarung notwendig. Die GPA NRW bewertet die Öffnungszeiten als ausreichend. Es bestehen auch ausreichend Zeiten für die erforderlichen Hintergrundarbeiten.

Dortmund hat die Beurkundung der Geburten durch den Geburtenservice gut organisiert. Die überwiegende Anzahl der Geburten kann somit ohne persönliches Erscheinen der Eltern durch das Standesamt abgewickelt werden. Auch hält das Standesamt Kontakt mit den Krankenhäusern und informiert sie über wichtige Änderungen. Zudem stellt das Standesamt den Eltern über die Krankenhäuser Informationsmaterial zur Verfügung. So werden die Eltern bereits bei Besichtigung des Kreißsaales über das Verfahren zur Beurkundung und die vorzulegenden Unterlagen informiert.

Schließlich können Bürger auch über ein Internetportal Urkunden bestellen, so dass der Bürgerservice gestärkt und gleichzeitig direkte Kundenkontakte reduziert worden sind.

Bei den Sterbefällen übernehmen im Regelfall die Bestatter die Behördengänge. Diese geben die Unterlagen in der Zweigstelle ab bzw. werfen die Unterlagen in einem für diese Zwecke angeschafften gesicherten Briefkasten. Die Unterlagen werden bearbeitet und können zu einem späteren Zeitpunkt ohne erhebliche Wartezeiten abgeholt werden. Die Abrechnung erfolgt hier über Sammelrechnungen. Die Stadt Dortmund sucht regelmäßig den Kontakt zum Bestatter-Verband, um Verbesserungen zu diskutieren und umzusetzen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund ermöglicht den Kunden viele Dienstleistungen ohne persönliche Vorgespräche. Die Terminvergaben reduzieren die Wartezeiten für die Bürger und verbessern die Personalsteuerung für die Verwaltung.

Perspektivisch würden sich weitere Arbeitserleichterungen ergeben, wenn angebotene Tools zur elektronischen Datenübersendung durch Bestatter und Krankenhäuser genutzt würden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat regelmäßig Kontakt mit den Geburtskrankenhäusern und Bestattern, um gemeinsam Vereinfachungen in den Verfahren zu erreichen.

Das Angebot an Trauorten ist in Dortmund mit 27 Standorten außergewöhnlich hoch. Entscheidend ist jedoch die tatsächliche Inanspruchnahme der Trauorte. Zudem sind auch die Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten ein wichtiger Faktor für den Personaleinsatz. Dies sind Trauungen am Freitagnachmittag und am Samstag, so dass hier der Personaleinsatz jeweils gesondert organisiert werden muss.

Im Jahr 2012 wurden rd. 30 Prozent der Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten durchgeführt. Dies ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten keine ungewöhnliche Belastungssituation.

Von den durchgeführten Trauungen erfolgten 13 Prozent im Rahmen von Ambientetrauungen an besonderen Orten. Allerdings verteilten sich die verbleibenden 87 Prozent sowohl auf das zentrale Rathaus als auch auf zehn Bezirksverwaltungsstellen. Da die Sachbearbeiter ab 2012 zentral im Rathaus eingesetzt werden, müssen die Bezirksverwaltungsstellen für die dort durchgeführten Trauungen nun jeweils gesondert angefahren werden. Die Bezirksverwaltungs-

stellen werden aufgrund der Räumlichkeiten und Beliebtheit unterschiedlich angefragt. Daher kann die GPA NRW die Belastung durch Rüstzeiten bei Trauungen an verschiedenen Orten nicht einschätzen.

→ **Empfehlung**

Im Bereich der Eheschließungen sollte die Stadt Dortmund prüfen, ob Trautermine und Trauorte konzentrierter angeboten werden können.

Hierdurch können die benötigten Rüstzeiten der Standesbeamten verringert werden.

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

- Eine absehbare Arbeitsentlastung tritt in Dortmund durch Abgabe des Testamentsregisters ein, wobei der Zeitpunkt der Übergabe an das zentrale Testamentsregister der Bundesnotarkammer noch nicht klar ist. Derzeit wird in Dortmund rd. eine Stelle für diese Tätigkeiten eingesetzt.
- Das Standesamt verkauft keine Stammbücher. Dies erfolgt durch private Anbieter. Andere Städte wenden hier noch Zeiten für die Beschaffung und den Verkauf auf.
- Um die verschiedenen Trautermine und Trauorte anbieten zu können, nutzt Dortmund Hilfsstandesbeamte. Dies sind Beschäftigte der Stadt Dortmund aus anderen Aufgabebereichen. Sie werden zu Standesbeamten ausgebildet und übernehmen regelmäßig Trauungen. Die entsprechenden Stellenanteile wurden bei diesem Vergleich berücksichtigt.

Hierdurch ist die Stadt Dortmund flexibel. Andererseits werden für die Ausbildung und dauerhafte Qualifizierung Zeiten benötigt. Die Kosten der Bereithaltung und der Einsatz von Hilfsstandesbeamten sollten erforderlich und wirtschaftlich sein. Daher sollte die Stadt Dortmund die Stundenanteile und die durchgeführten Trauungen im Hinblick auf die Erforderlichkeit und die Wirtschaftlichkeit regelmäßig überprüfen.

- Durch die elektronische Schnittstelle „xpersonenstand“ sind ab 2014 die Standesämter und andere Behörden elektronisch verbunden. Dies reduziert den Arbeitsaufwand für die Erstellung und den Versand von Papiernachrichten. Auch ermöglicht diese Schnittstelle die Übernahme und direkte Verarbeitung von Nachrichten in das Fachverfahren und das elektronische Personenstandsregister.
- Die fallbezogene Steuerung im Personenstandswesen erfordert derzeit noch einige manuelle Fallerhebungen. Wenn automatisierte Auswertungen wichtiger Daten aus dem Fachverfahren möglich wären (z.B. Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/ Migrationshintergrund), würde dies das Fachcontrolling mit bedarfsgerechten Auswertungen vereinfachen.
- Die in allen Städten fehlende Schnittstelle zwischen Fachanwendung und dem Gebührenprogramm ist eine Schwachstelle, da die Eingabe der Gebühren nicht zwingend bei Abschluss eines Falles erfolgen muss. Auch die Überprüfung der Stimmigkeit von Dienstleistung und eingenommenen Gebühren im Rahmen der Korruptionsprävention könnte

optimiert werden, da diese jetzt manuell erfolgen muss oder auf Stichproben beschränkt ist.

Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die mittelfristigen Auswirkungen von Fallschwankungen können so nicht dargestellt werden. Auch ersetzt dieser Vergleich keine analytische Personalbemessung. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Kennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz stärker über das Fallvolumen zu steuern. Dortmund führt eine jährliche Personalbemessung durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die für die Personalbemessung zugrunde gelegten Bearbeitungszeiten überprüfen. Durch die Zentralisierung und technische Entwicklungen (xpersonenstand) werden sich diese voraussichtlich geändert haben. Es sollten auch Bearbeitungszeiten für die Nacherfassung erhoben werden, so dass für die Nacherfassung fallbezogene Zielsetzungen möglich werden.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die leistungsbezogenen Kennzahlen im Handlungsfeld Personenstandswesen sind in den Jahren 2011 und 2012 stabil. Sie zeigen Optimierungspotenziale auf.
- Die Stadt Dortmund weist einen erhöhten Overhead im Personenstandswesen auf. Durch die Zentralisierung des Standesamtes reduzierte sich der Overhead im Jahr 2012.
- Durch die im Jahr 2011 erfolgte Zentralisierung des Standesamtes sollte die Stadt Dortmund Synergien in der Personalausstattung erzielen. Es besteht aus räumlichen Gründen noch eine Zweigstelle, in der die Urkundenstelle und Personal für die Sterbefälle untergebracht sind.
- Die Stadt Dortmund sollte die Flexibilisierung in der Sachbearbeitung verstärken.
- Weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben sich durch die verstärkte elektronische Kommunikation zwischen Behörden und der elektronischen Verarbeitung von Fällen. Die Stadt Dortmund setzt bisher keine festen Zeitanteile für die anlassbezogene oder systematische Nacherfassung ein. Die Verwaltung kann zumindest die anlassbezogene Nacherfassung durchführen. Die Stadt Dortmund sollte feste Zeitanteile bzw. Ziele für die anlassbezogene oder systematische Nacherfassung festlegen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Dortmund mit 17,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 2,47 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Jahr 2012 waren es 18,69 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 3,16 Vollzeit-Stellen im Overhead.

Für 2011 werden 23.911 Fälle berücksichtigt. Dies reduziert sich im Jahr 2012 auf 21.645 Fälle. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Daten für die Fallbearbeitung für die Überprüfung der Kraftfahreignung. Daher war die Einbeziehung dieser Fallzahlen leider nicht möglich.

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
41,18	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind unauffällig. Jedoch ist der Overheadanteil mit 12,3 Prozent erhöht. Der Mittelwert liegt bei rd. neun Prozent.

→ Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte den Overhead im Führerscheinwesen reduzieren.

Von den Stellen der Sachbearbeitung wurden in beiden Jahren 5,10 Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung² genannt) zugeordnet. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung der Personalintensität die auf die Einwohner bezogene Personalintensität abgebildet

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

Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	0,88	0,64	1,50	0,92	17
2012	0,88	0,64	1,50	0,94	17

Die Fallintensitäten bei den Entzügen und der Wiedererteilung von Fahrerlaubnissen liegen in Dortmund jeweils im Bereich des Mittelwertes. Damit passt die Fallintensität zu der durchschnittlichen Personalausstattung und zeigt keine Besonderheiten.

² 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“.

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.

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen zur Überprüfung der Kraftfahreignung wird mit einem durchschnittlichen Personaleinsatz durchgeführt. Die Anzahl der Entzüge und Wiedererteilungen liegen ebenfalls im Bereich des Mittelwertes.

Fallbezogene Leitungskennzahlen zur Einschätzung der Arbeitsbelastung und Wirksamkeit für diesen Bereich erfolgen aufgrund der Datenlage in den Vergleichskommunen nicht.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen werden berücksichtigt)								
2011	1.353	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.158	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	1.902	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.593	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat bei den übrigen Stellenanteilen in der Führerscheinstelle unter Berücksichtigung der Fallzahlen einen höheren Personaleinsatz.

Die Führerscheinstelle ist weitestgehend zentralisiert. In den Bürgerämtern werden Anträge entgegengenommen und der Umtausch in den EU-Führerschein abgewickelt. Die Wochenöffnungszeiten liegen mit 36 Stunden über dem Mittelwert von 30 Stunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte prüfen, ob trotz der erhöhten Öffnungszeiten genügend Zeiten für die erforderlichen Antragsbearbeitungen bestehen.

Die Verfahren zur Erteilung von Fahrerlaubnissen sind standardisiert. Rund 80 Prozent der Anträge auf Ersterteilung einer Fahrerlaubnis werden durch die Fahrschulen abgegeben, so dass die einzelnen Antragsteller nicht persönlich vorsprechen müssen.

Die Anträge werden in einer Papierakte geführt, wobei durch die bestehenden Schnittstellen zum TÜV und der Bundesdruckerei zumindest ein Teil der Daten bereits elektronisch vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte prüfen, ob sich Synergien durch die Abschaffung der Papierakte ergeben können. Derzeit werden sowohl eine Papierakte als auch teilweise eine elektronische Akte genutzt.

Dortmund erstellt keine förmlichen Versagungen wegen Fristablauf. Hierdurch werden keine Arbeitszeiten eingesetzt, umgekehrt auch keine Gebühren eingenommen.

Wie andere Städte auch, hat Dortmund innerhalb des Prüfzeitraums den „Datenabgleich 2“ mit dem zentralen Führerscheinregister durchgeführt. Hierdurch waren verschiedene Korrekturen und Bereinigungen im Führerscheinregister notwendig

Die Führerscheinstelle ist auch für die Erteilung von Fahrlehrer-Erlaubnissen und die Überprüfung von Fahrschulen zuständig. Die Überprüfung hat die Stadt Dortmund wie die überwiegende Anzahl der Vergleichsstädte fremdvergeben. Die Anzahl der durchgeführten Überprüfungen im Verhältnis zu den bestehenden Fahrschulen zeigt, dass die vorgeschriebenen Prüfungsintervalle von vier Jahren nicht durchgehend eingehalten wurden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund muss auf die Einhaltung der regelmäßigen Überwachungen von Fahrschulen achten.

Insgesamt wurden in der überörtlichen Prüfung keine Anhaltspunkte bekannt, die den höheren Personaleinsatz begründeten. Die Stadt Dortmund plant eine eigene Organisationsuntersuchung, so dass hier im Rahmen einer analytischen Personalbemessung und einer Prozessoptimierung die Potenziale näher betrachtet werden können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund untersucht die Prozesse und die Personalauslastung der Führerscheinstelle durch eine Organisationsuntersuchung.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Dortmund im Jahr 2011 mit 16,41 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 2,28 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Jahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 1.030.098 Euro Personalaufwendungen und 877.876 Euro Erträge.

Stellendaten für 2012 fließen aufgrund einer Umstrukturierung des Fachbereiches nicht in den interkommunalen Vergleich. Die Umstrukturierung wurde erst 2013 abgeschlossen. Sie hatte zum Inhalt:

- Die Stadt Dortmund schloss die Gewerbemeldestellen in den Bürgerämtern.
- Die Stadt Dortmund organisierte die Aufgabenzuschnitte und Zuständigkeiten in den bestehenden Teams um. Es erfolgte eine Neustrukturierung der Abteilungen und Leitungsanteile.

Die Personalausstattung ist seit 2011 durch Einrichtung von überplanmäßigen und planmäßigen Stellen angestiegen.

- Das Personal der „Task Force“ floss in 2011 nur anteilig in den Stellenvergleich mit ein, da die Besetzung erst im September 2011 erfolgte.
- Es ergaben sich weitere Stelleneinrichtungen für Aufgaben wie Glücksspielrecht, Bewachungsgewerbe und Spielhallen. Grund für die Stellenanhebungen war die Aufhebung von bisherigen Standardreduzierungen. Die sich hieraus ergebenden zusätzlichen Zeiten für Überprüfungen und Kontrollen konnten nach Angaben der Verwaltung nicht mit dem bestehenden Personal geleistet werden.

Die kreisfreien Städte führen die Aufgabe zur Bekämpfung der Schwarzarbeit mit unterschiedlich hohem Personaleinsatz durch. In Dortmund erfolgen die Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wie in vielen Städten anlassbezogen. Die Verwaltung schätzt den Stellenanteil daher als gering ein. Viele Städte haben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ebenfalls geringe Zeitanteile von unter einer halben Stelle kalkuliert.

Die Stellenanteile zur Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die Städte benennen. Die nachfolgende Leistungskennzahl berücksichtigt zunächst alle Sachbearbeiter-Stellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil besser analysieren zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011		502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012		468	1.270	1.012	865	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011		796	1.552	1.196	998	1.315	1.374	20
2012		689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

Die Stadt Dortmund konnte die in der Prüfung abgefragten Falldaten nicht vollständig liefern. Diese waren nicht aus der Fachsoftware bzw. manuellen Fallaufzeichnungen bekannt oder aus den gebuchten Erträgen fallartbezogen ableitbar. Somit ist ein Leistungsvergleich der Stadt Dortmund im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich.

Eine fallbezogene Steuerung des Personalvolumens im Handlungsfeld Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist in Dortmund hierdurch erschwert bzw. nicht möglich. Auch aus Sicht der Korruptionsprävention sieht die GPA NRW Handlungsbedarf. Ein Plausibilitätsabgleich zwischen geleisteter Tätigkeit und gebuchten Erträgen kann bisher nur mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand erfolgen bzw. ist auf Stichproben beschränkt.

Die Stadt Dortmund hat hierauf inzwischen reagiert. Die Verwaltung hat im August 2014 mit dem Aufbau eines umfassenden Berichtswesens begonnen. Hierdurch sollen die erforderlichen Informationen für die Steuerung des Bereiches verbessert werden.

Dazu gehört auch die umfassendere Erhebung der bearbeiteten Fallzahlen bzw. anderer steuerungsrelevanter Kenngrößen. Sofern keine Software-Unterstützung gegeben ist, werden die Falldaten derzeit manuell erhoben. Um die Steuerung zu verbessern, hat die Verwaltung zudem die Einheitssachbearbeitung aufgelöst und fachbezogene Sachbearbeiter integriert bzw. Fach-Teams gebildet.

Die Verwaltung arbeitet an der Optimierung der Schnittstellen zwischen Fachanwendung und Finanzsoftware bzw. Erleichterung eines Plausibilitätsabgleichs zwischen Dienstleistung und Gebührenerträgen. Zudem wird zusammen mit dem Rechnungsprüfungsamt auch im Gewerbebereich ein internes Kontrollsystem (IKS) aufgebaut.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt die Erhebung und regelmäßige Fortschreibung von fallbezogenen Kennzahlen. Zudem sollte die Stadt Dortmund die Voraussetzungen schaffen, um einen einfachen Plausibilitätsabgleich zwischen Leistung und Erträgen zu ermöglichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Personalausstattung stärker an den bearbeiteten Fallzahlen ausrichten. Daher sollte die Stadt das im Aufbau befindliche Berichtswesen fortführen und für die Steuerung des Personalbedarfs nutzen.

Unsere Leistungsvergleiche berücksichtigen lediglich die von allen Städten gleich erhobenen Falldaten zum Gewerberegister und die Erlaubnisse. Die Gewerbeämter bearbeiten jedoch darüber hinaus weitere Fälle wie Auskünfte, Überprüfungen Wachpersonal usw. und setzen Zeiten für die Gewerbeüberwachung ein. Die Stadt Dortmund sollte auch diese Aufgaben durch Fallzahlen oder Zeiteinheiten in einem internen Zielsystem für den Personalbedarf berücksichtigen.

In der überörtlichen Prüfung konnte die Stadt Dortmund daher nur unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen mit den anderen kreisfreien Städten verglichen werden. In den nachfolgenden Vergleich fließen nur die Stellenanteile für die Sachbearbeitung ein.

Vollzeit-Stellen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten je 100.000 Einwohner

Ver-gleichs-jahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl
2011	2,82	1,79	5,44	3,08	2,60	2,83	3,35	23
2012		1,89	5,38	3,12	2,53	2,77	3,51	20

Durch den Stellenanstieg im Jahr 2012 erhöht sich die Personalintensität der Stadt Dortmund. Ob dies durch ein entsprechendes Fallaufkommen oder durch eine intensive Überwachungstätigkeit begründet ist, kann aufgrund der fehlenden Daten nicht analysiert werden. In dem Vergleich nicht enthalten sind die Stellenanteile des Rechtsamtes für die Bearbeitung der Bußgeldverfahren. In den anderen Städten sind diese Stellenanteile in den Vergleich mit eingeflossen.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Anträge bearbeitet. Die Fallzahlen der Meldevorgänge, erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen nach dem Gaststättenrecht sanken im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2012. Der Verlauf der erteilten Erlaubnisse kann nicht beurteilt werden. Aufgrund der rückläufigen Fallentwicklung verringerten sich damit die Fallbearbeitungszeiten und der Personalbedarf.

Zudem sollten sich ab 2012 personelle Synergien durch eine zentrale Aufgabenerledigung der Gewerbemeldestelle ergeben haben.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat im Jahr 2012 die Anzahl der Gewerbemeldestellen reduziert und die Tätigkeiten zentralisiert. Damit hat sie die Basis für personelle Synergien bei den Gewerbemeldungen geschaffen.

Mit Zentralisierung der Gewerbemeldestelle wurden die Stellenanteile auf das Amt 32 übertragen. Die Synergien wurden bisher genutzt, um einheitliche Standards bei dem Gewerberegister einzuführen. Bisherige unterschiedliche Verarbeitungen von Meldungen werden nun angeglichen und die Qualität des Gewerberegisters dadurch erhöht. So werden z.B. Verfahren zur Scheinselbständigkeit stärker geprüft.

Es bleibt abzuwarten, ob Dortmund mittelfristig weitere personelle Synergien in der Gewerbemeldestelle umsetzen kann, wenn sich die neuen Verfahren und Standards etabliert haben und sich Bearbeitungszeiten dadurch verkürzen.

Synergien können sich auch bei der Gewerbemeldestelle durch die Nutzung von Online-Anträgen ergeben. Die Möglichkeit von online-Anträgen haben die Städte im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften des e-government umzusetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Personalauslastung in der Gewerbemeldestelle nach ausreichender Einführungszeit der neuen Verwaltungsabläufe überprüfen. Personelle Synergien sollten für eine Personalreduzierung genutzt werden.

In der Gewerbemeldestelle fallen zudem noch Zeitanteile für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Intensität der Aufgabenerledigung ist in den Städten unterschiedlich. In der Ausführung der Überwachung hat die Verwaltung einen Handlungsspielraum, so dass sie bedarfsgerecht z.B. eigene Schwerpunkte in der Überwachung und der Intensität von Überprüfung setzen kann.

Diese Aufgaben wurden im Rahmen der Prüfung allerdings nicht gesondert verglichen, da ein Großteil der Kommunen die Stellenanteile nicht differenzieren konnte. Auch erheben die Städte keine bzw. unterschiedliche Falldaten.

Dortmund setzte mit Projekten wie „Task Force“, „Dortmunder Modell“, „Sichere Gastronomie“ usw. diese inhaltlichen Schwerpunkte. In den Begründungen für den hierdurch verursachten personellen Mehrbedarf erläuterte die Verwaltung jeweils Ausgangslage, Gefährdungssituationen und Zielsetzungen der zusätzlichen Überprüfungen.

Im Juni 2011 führte die Stadt Dortmund z.B. geänderte Arbeitsabläufe im Bereich erlaubnisfreier Gaststätten ein. Vor Betriebsöffnung führt das Gewerbeamt mit den Betreibern persönliche Beratungsgespräche, die zeitintensiv sind. Ziel ist die Aufklärung der Betreiber über die relevanten Vorschriften. Andere Städte führen diese Maßnahmen nicht durch.

Mit diesem Modell wird deutlich, dass Tätigkeiten des Amtes auch präventiv ausgerichtet sind. Zudem ist in Dortmund die lokale Vernetzung wie zum Beispiel die Ordnungspartnerschaften mit der Polizei ein weiteres bedeutendes Instrument für die Gewerbeüberwachung. Hierdurch sollen durch Bündelung möglichst aller Verantwortlichkeiten die Sicherheit und Ordnung vor Ort bzw. bezogen auf einen bestimmten Problembereich besser gewährleistet werden.

Natürlich können das Gefährdungspotenzial (örtliche Rahmenbedingungen wie z.B. Nordstadt), und damit die Anzahl an Verstößen regional unterschiedlich sein. Das oberste Ziel, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sollte aus Sicht der GPA NRW konkretisiert und regional mit Schwerpunkten entsprechend der Gefährdungslage hinterlegt werden. Eine Wirkungsmessung ist schwierig. Trotzdem sollte die Stadt Dortmund zumindest durch feste Indikatoren den Verlauf und den Erfolg der einzelnen Projekte bzw. der Gewerbeüberwachung festhalten und evaluieren. So sollte die Verwaltung Entwicklungen von folgenden Kenngrößen mit dem eingesetzten Personal in Bezug setzen:

- Überprüfungen und Feststellungen (Anzahl Überprüfungen, Verstöße usw.)
- Anzahl an Meldungen bzw. Anzeigen von Dritten und
- Anzahl von Fällen (Ordnungsverfügungen, Bußgeldverfahren).

Aus der Anzahl der Fälle und deren Entwicklung im Verlauf kann die Verwaltung das Gefährdungspotenzial bewerten und Kontrollintervalle anpassen.

Das Ausmaß an Prävention für die Gewerbeüberwachung sowie der Standard bzw. die Qualität der Leistungserbringung können einen höheren Personalbedarf erklären. Andererseits sollten gerade präventive Projekte und Standards auch regelmäßig kritisch betrachtet werden. Die Verwaltung sollte die Grundlagen wie die Gefährdungseinschätzung, die Entwicklung der Projekte und den Personalbedarf transparent aufbereiten. So können die Verwaltungsführung und die Politik entscheiden, ob, in welchem Umfang und mit welcher Priorität die Tätigkeiten wahrgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte regelmäßig die Standards in der Überwachung festlegen, den benötigten Personaleinsatz überprüfen und konkrete Ziele festlegen. Die Häufigkeit und Intensität der Überprüfungen und Kontrollen sollten risikoorientiert erfolgen.

Im Gewerbebereich sind auch die Erträge und damit der Personalaufwandsdeckungsgrad entscheidend.

Personalaufwanddeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	41	117	83	71	85	100	19

Dortmund erreicht einen Wert von 85 Prozent. In Dortmund fehlen jedoch die Personalaufwendungen für die Bearbeitung der Bußgeldverfahren sowie die Erträge für Bußgeldverfahren. Nach der GPA-Definition sollten die Stellenanteile und die Erträge aus den Bußgeldverfahren in den Vergleich einfließen. Insoweit ist keine Analyse des Personalaufwandsdeckungsgrades bzw. der Erträge möglich.

In Dortmund werden die Bußgeldverfahren von einer anderen Organisationseinheit – dem Rechtsamt – durchgeführt. Die Stellenanteile und die Erträge aus den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten konnten nicht ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Aufgabe Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ganzheitlich betrachten und die Aufwendungen und Erträge einschließlich der Bußgeldverfahren zur Steuerung heranziehen.

Die Personalaufwendungen werden auch von dem Anteil an Overheadstellen sowie der Stellenwertigkeit beeinflusst. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen im Vergleichsjahr 2011 mit 54.828 Euro über dem Median in Höhe von 53.747 Euro je Vollzeit-Stelle.

Der Overheadanteil ist mit rund zwölf Prozent erhöht. Die Vergleichsstädte erreichen bei dieser Kennzahl einen Anteil von durchschnittlich neun Prozent. Mit Zentralisierung der Gewerbeangelegenheiten sind 2012 die bisherigen Overheadanteile des Amtes 33 entfallen. Andererseits wurden durch Neustrukturierung des Amtes 32 neue Leitungsanteile geschaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte den aktuellen Overheadanteil ermitteln und einen durchschnittlichen Overhead anstreben.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung erfolgte keine detaillierte Prüfung der Gebühren. Die Verwaltung selbst überprüft regelmäßig, ob die festgesetzten Gebühren dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand entsprechen. Dortmund hat für einige Tatbestände eine eigene Gebührensatzung gem. § 2 Abs. 3 Gebührengesetz NRW (GebG NRW) i.V.m. § 1 Abs. 2 der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW) erlassen. Dies betrifft die Fälle, bei denen der Verwaltungsaufwand höher als die vorgesehenen Gebührensätze der AVerwGebO NRW liegt. Durch die eigene Satzung hat die Stadt Dortmund höhere Gebührensätze festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat mit der abweichenden Gebührensatzung die Möglichkeit geschaffen, in einigen Bereichen höhere Erträge zu erwirtschaften.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	27.283	26.874	19.098	18.812
Ummeldung	0,4	46.990	46.540	18.796	18.616
Abmeldung	0,3	23.560	25.112	7.068	7.534
Personalausweis	1,0	71.228	63.199	71.228	63.199
Reisepass	0,9	25.154	25.492	22.639	22.943
Gesamt				138.829	131.103

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	24.558	23.870	24.558	23.870
Umschreibungen	1,0	55.119	54.871	55.119	54.871
besondere Zulassungen	1,0	15.042	14.400	15.042	14.400
technische Änderungen	1,0	2.622	3.364	2.622	3.364
Änderungen Name/Anschrift	1,0	11.956	11.846	11.956	11.846
Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	411	352	411	352
eingegangene Anzeigen (fehlend Versicherung, Steuer und Mängel)	1,0	16.029	16.226	16.029	16.226
Gesamt				125.737	124.929

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	4.094	4.163	1.638	1.665
Beurkundung Sterbefall	0,3	6.658	6.561	1.997	1.968
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	2.281	2.013	2.281	2.013
Eheschließung: nur Trauung	0,5	120	106	60	53
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	344	339	206	203
Anmeldeverfahren Eheschließung mit Ausländerbezug - Zusatzfaktor	0,9	456	404	410	364
Zwischensumme:				6.593	6.267
Geburtsbeurkundungen mit	0,6	1.836	1.996	1.102	1.198

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Ausländerbezug - Zusatzfaktor					
Gesamt				7.694	7.464

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	5.648	5.507	5.648	5.507
Zusatzfaktor: begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	1.561	1.592	1.561	1.592
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	1.024	1.157	1.024	1.157
Ersatzführerschein	1,0	6.811	6.690	6.811	6.690
Umschreibungen Führerschein	1,0	513	556	513	556
internationale Führerscheine	1,0	2.551	1.802	2.551	1.802
"Führerschein auf Probe" - Anordnungen für ein Aufbauseminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	603	598	603	598
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Erstmaßnahmen"	1,0	1.211	1.269	1.211	1.269
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen"	1,0	200	207	200	207
Personenbeförderungsscheine	1,0	233	189	233	189
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	354	121	354	121
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	3.202	1.957	3.202	1.957
Gesamt				23.911	21.645

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbebeanmeldungen	1,0	6.528	5.801	6.528	5.801
Gewerbeummeldungen	1,0	1.490	1.462	1.490	1.462
Gewerbeabmeldungen	0,3	5.823	4.532	1.747	1.360
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0				
Gaststättenerlaubnisse	12,0	247	235	2.964	2.820
Gestattungen Gaststättengesetz	2,0	520	479	1.040	958
Gesamt					

→ 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 Dortmund
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	5
Kinder- und Jugendarbeit	7
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	9
Tagesbetreuung für Kinder	13
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	13
Organisation und Steuerung	14
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	15
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	15
Wirkungszusammenhänge	16
Angebotsstruktur/Versorgungsquoten	17
Elternbeitragsquote	20
Plätze in kommunaler Trägerschaft	22
Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	23
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	26
Weitere Einflussfaktoren	27
Kindertagespflege	28
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	31
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	31
Wirkungszusammenhänge	32
Offene Ganztagschule	33
Organisation und Steuerung	34
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	34
Elternbeitragsquote	35
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	37
Kinderschutzverfahren	39
Anforderungen an die Verfahrensstandards	39
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	42

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

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

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

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner

Einwohner nach Altersgruppen

	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	584.412	581.308	580.444	580.956	581.616	579.370	575.821	570.545	562.614
0 bis unter 3	14.406	14.447	14.467	14.123	14.240	14.566	15.016	14.828	13.990
3 bis unter 6	14.605	14.306	14.131	14.318	14.298	14.148	14.558	14.780	14.296
6 bis unter 10	20.663	20.327	19.971	19.592	19.269	18.855	18.795	19.316	19.328
0 bis unter 21	115.553	114.073	112.779	111.623	110.626	107.222	103.135	101.414	100.373
6 bis unter 21	86.542	85.320	84.181	83.182	82.088	78.508	73.561	71.806	72.087

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

Die Bevölkerungszahl der Stadt Dortmund sinkt. Dies zeigt nicht nur die Entwicklung der letzten Jahre bis 2010, sondern auch die Prognose bis zum Jahr 2030. Grund ist vor allem, dass jedes Jahr erheblich weniger Kinder geboren werden als Einwohner sterben. Der Wanderungssaldo ist seit 2010 positiv und übertrifft seit 2011 die natürliche Bevölkerungsbewegung. Aus diesem Grund ist 2011 und 2012 ein leichter Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen. In der Altersgruppe von 0 bis unter 3 Jahre ist der Wanderungssaldo bis 2012 negativ. Erheblichen Einfluss auf den Saldo der Wanderungsbewegung hat die Altersgruppe von 18 bis unter 26 Jahre. Hier sind deutlich mehr Zu- als Fortzüge zu verzeichnen. Der positive Saldo in dieser Altersgruppe übersteigt den Saldo der Gesamtbevölkerung bei weitem. Hier zeigt sich die Bedeutung als Universitäts- und Hochschulstadt. Der positive Wanderungssaldo ist zudem maßgeblich davon gezeichnet, dass vor allem Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit deutlich mehr zuziehen als fortziehen. Diese Tendenz hat sich auch durch den Zuzug aus dem südosteuropäischen EU-Raum ab 2013 deutlich verstärkt. Die dargestellte Prognose bis 2030 berücksichtigt diese Zunahme nicht. Die aktuelle Entwicklung zeigt, wie wichtig es ist, örtliche Besonderheiten in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. Sie zeigt aber auch die Notwendigkeit, die Jugendhilfeplanung regelmäßig zu aktualisieren.

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.

Die demografische Entwicklung und die Sozialstruktur, die auch durch Armut und ethnische Vielfalt gekennzeichnet ist, stellen für die Stadt Dortmund eine große Herausforderung dar. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der sozialen Integration und der Sicherung der Chancengleichheit für Kinder- und Jugendliche. Insofern kommt der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe eine besondere Bedeutung zu.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Dortmund bündelt die wichtige Schnittstelle Jugend und Schule im Dezernat Schule, Jugend und Familie (Dezernat 7). Zum Dezernat gehören das Schulverwaltungsamt (Amt 40) und das Jugendamt (Amt 51). Organisatorische Besonderheit ist die Ausgliederung der städtischen Kindertagesstätten und der Kindertagespflege in den ebenfalls dem Dezernat zugeordneten Eigenbetrieb „FABIDO – Familienergänzende Bildungseinrichtungen für Kinder in Dortmund“. Nähere Ausführungen dazu hat die GPA NRW im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ vorgenommen.

2003 richtete die Stadt Dortmund das Familien-Projekt ein. Dieses hat die Aufgabe, die soziale Infrastruktur für junge Familien weiterzuentwickeln. Grundlage ist die familienpolitische Leitlinie, die der Rat der Stadt Dortmund in seiner Sitzung am 26. September 2002 beschloss. Mit der Neuorganisation und Umstrukturierung des Jugendamtes wurde das Familien-Projekt zum 01. März 2014 diesem Amt zugeordnet. Gleichzeitig wurden die Bereiche „Elternbildung“ und „Frühe Hilfen“ in das Familien-Projekt integriert. Ein weiterer Baustein des Familien-Projektes sind die dezentral eingerichteten Familienbüros. Die Familienbüros sind in zwölf Stadtbezirken Service- und Anlaufstelle für Eltern und Familien. Sie übernehmen zudem Koordinierungsaufgaben in ihren Stadtbezirken.

Die Neuorganisation des Jugendamtes ist ein laufender Organisations- und Personalentwicklungsprozess. In einer ersten Stufe gliederte die Stadt Dortmund das Jugendamt in einen fachlichen und einen kaufmännischen Geschäftsbereich. Perspektivisch soll das Jugendamt stärker dienstleistungs- und prozessorientiert sein.

In der Abteilung Fachliche Dienste (51/6) ist ein Büro für Kinderinteressen und Spielraumplanung eingerichtet. Es ermittelt Ideen und Wünsche von Kindern und Jugendlichen und setzt sich in der Öffentlichkeit, in Politik und Verwaltung für die Interessen ein. Ein Schwerpunkt der Arbeit ist es, bei städtischem Planen und Handeln mehr Kinderfreundlichkeit zu erreichen.

Die Steuerungsinformationen des Jugendamtes konnten durch das Anwendungsverfahren So-Part verbessert werden. Dieses wurde im Juni 2011 eingeführt.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

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

Der GPA NRW ist bewusst, dass der Produktbereich 06 aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen, Ausgliederungsgrade und politischen Ausrichtungen in den kreisfreien Städten zum Teil deutlich differieren kann. Soweit erforderlich und möglich haben wir die Ergebnisse entsprechend den oben genannten Definitionen und Zuordnungen (siehe Ausführungen zum

Thema „Inhalte, Ziele, Methodik“) angepasst. Beispielsweise wurden einzelne Produkte oder Leistungen des Produktbereiches nicht berücksichtigt.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder wurden für den Eigenbetrieb FABIDO die städtischen Zuschüsse sowie die Jahresergebnisse des Eigenbetriebes berücksichtigt.

Beim Fehlbetrag des Jugendamtes der Stadt Dortmund ist zu beachten, dass die periodengerechte Abgrenzung bis 2011 fehlerhaft ist. Wie das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Dortmund feststellte, lagen die Voraussetzungen für die korrekte Ermittlung von Rückstellungsbeträgen für die Hilfen zur Erziehung nicht vor. Die Abgrenzungs- bzw. Rückstellungsproblematik zieht unzutreffende Jahresergebnisse nach sich. Zur Behebung dieser Problematik bildete die Stadt Dortmund 2011 insgesamt Rückstellungen von rund 18 Mio. Euro. Diese löste sie 2012 auf. Unbekannt sind die 2011 geleisteten Aufwendungen, für die 2010 Rückstellungen hätten gebildet werden müssen. Insofern ist das Ergebnis für das interkommunale Vergleichsjahr 2011 mit Aufwendungen belastet, die nicht 2011 betreffen. Die Stadt Dortmund schätzt die Summe dieser Aufwendungen auf 10 Mio. Euro. Um für die Stadt Dortmund ein halbwegs realistisches Bild darzustellen, wurde das Jahresergebnis 2011 um diese Summe bereinigt. Soweit Finanzkennzahlen abgebildet werden, die von dieser Problematik erfasst sind, sind die Kennzahlenwerte der Stadt Dortmund deshalb nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Betroffen sind die nachstehenden Finanzkennzahlen für das Jugendamt und die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	168.570.580	177.417.865	178.628.113	191.887.273	200.105.238
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.459	1.555	1.584	1.719	1.809

Der Fehlbetrag 2011 ist wegen der Abgrenzungs- bzw. Rückstellungsproblematik um 10 Mio. Euro bereinigt.

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

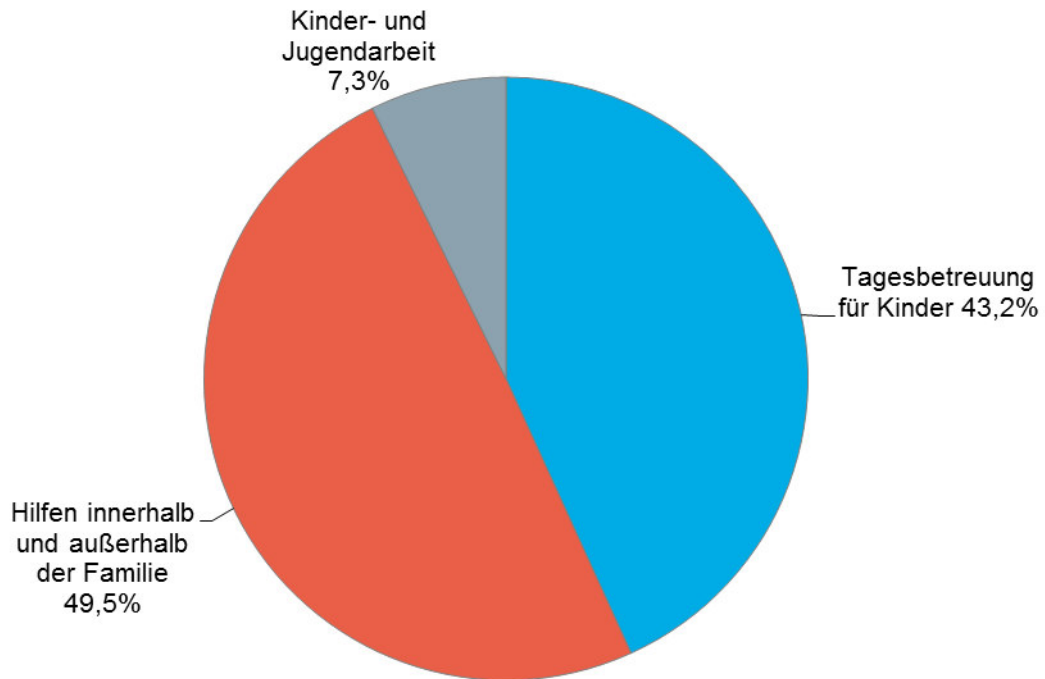
Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.719	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

Die überdurchschnittliche Positionierung des Fehlbetrages der Stadt Dortmund im interkommunalen Vergleich sagt für sich genommen noch nichts darüber aus, ob diese die Leistungen wirtschaftlich erbringt oder nicht. Dies ist maßgeblich abhängig vom Leistungsumfang und Ausschöpfung der Refinanzierungsmöglichkeiten. Weitere Faktoren sind die Qualität der er-

brachten Leistungen sowie die strukturellen Rahmenbedingungen (siehe hierzu auch Darstellung der Strukturdaten im Vorbericht). Im Weiteren geht die GPA NRW insbesondere auf den Leistungsumfang ein.

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



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

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	43,2	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	49,5	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	7,3	4,3	13,2	7,8

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 Ausgestal-

tung der Gesetzgeber den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe überlässt. Im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung haben sie unter anderem

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

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

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

Organisation und Steuerung

Die Kinder- und Jugendarbeit konzentriert sich in der Abteilung Kinder- und Jugendförderung (51/4) des Jugendamtes. Die Kinder- und Jugendbeteiligung und die Spielraumplanung sind im Büro für Kinderinteressen angesiedelt. Das Büro gehört als Fachstelle zur Abteilung Fachliche Dienste (51/6).

Zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendarbeit ist der Kinder- und Jugendförderplan. Dieser gilt für die Dauer einer Wahlperiode der Vertretungskörperschaft. Die Stadt Dortmund beteiligt die freien Träger bei der Erarbeitung in Trägerkonferenzen der Stadtbezirke. Darüber hinaus sind die freien Träger oder ihre Arbeitsgemeinschaften in der zentralen Projektgruppe vertreten. Die Workshops der Projektgruppe finden mit externer Moderation statt. Eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen erfolgt durch eine empirische Befragung und qualifizierte Gruppeninterviews. Aufbauend auf den Kinder- und Jugendförderplan beschloss der Rat am 21. März 2013 eine Konzeption für die Kinder- und Jugendförderung des Jugendamtes. Diese befindet sich in der Umsetzungsphase.

Die Stadt Dortmund beschreibt im Kinder- und Jugendförderplan Inhalte und Ziele der Kinder- und Jugendarbeit und weist auf den präventiven Charakter und die sozialräumliche Ausrichtung hin. In der Konzeption für die Kinder- und Jugendförderung stellt sie weitergehende Entwicklungs- und Handlungsperspektiven dar. Die Bedarfe der einzelnen Stadtbezirke und Sozialräume stellt sie allerdings weder im Kinder- und Jugendförderplan noch in der Konzeption für die Kinder- und Jugendförderung differenziert dar.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Dortmund, den Bedarf auf der Grundlage einer Sozialstrukturanalyse, der Interessen der Kinder und Jugendlichen und besonderer örtlicher Verhältnisse kleinräumig darzustellen. Dem Bedarf sollte sie die tatsächliche Versorgungssitua-

tion gegenüberstellen. Differenzen werden dadurch transparent. Anhand der gewonnen Erkenntnisse sollte die Stadt Dortmund das Angebot steuern.

Derzeit bereitet die Stadt Dortmund die Fortschreibung des Förderplanes vor. Dabei berücksichtigt sie die aktuellen Entwicklungen und greift die vorstehende Empfehlung auf. Der Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie (Jugendhilfeausschuss) soll den Kinder- und Jugendförderplan für die neue Wahlperiode Anfang 2015 beschließen.

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

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

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

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	16.510.977	16.519.170	14.484.741	13.820.723	14.871.570
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	191	194	172	166	181

Das Produkt „Öffentliche Spielplätze“ ist in den Werten nicht berücksichtigt

Die Schwankungen beim Fehlbetrag sind überwiegend auf die internen Leistungsverrechnungen zurückzuführen.

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
166	83	408	162	116	157	178	23

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

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

Schwerpunkte sind Offene Kinder- und Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit. In Dortmund gibt es 83 Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Diese befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft. Bei den Einrichtungen freier Träger handelt es sich meist um kleine Einrichtungen der offenen Tür und der teiloffenen Tür. Dazu gehören aber auch große Jugendfreizeitstätten, die bis 2003 aus städtischer Trägerschaft übernommen wurden. Die Stadt Dortmund ist Träger von 37 Einrichtungen. Dazu gehören Jugendfreizeitstätten, offene Treffs und Abenteuerspielplätze. Auch aufsuchende Jugendarbeit gehört zu den Angeboten des Jugendamtes. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten befinden sich viele Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit in städtischer Trägerschaft. Der Rat beschloss am 21. Juli 2011, dass die städtische Trägerstruktur fortgeführt wird.

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

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag eigene Einrichtungen	129	126	105	101	110
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen	54	62	63	62	64
Fehlbetrag gesamt	183	187	169	163	173

Die Schwankungen beim Fehlbetrag des Produktes Jugendarbeit sind ebenfalls überwiegend auf die internen Leistungsverrechnungen für die eigenen Einrichtungen zurückzuführen. Eine zeitweilige Wiederbesetzungssperre führte zudem zu Unterschieden bei den Personalaufwendungen.

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fehlbetrag eigene Einrichtungen							
101	9	165	64	29	49	90	20
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen							
62	23	134	72	40	69	103	21
Fehlbetrag des Produktes Kinder und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre gesamt							
163	63	278	125	88	109	149	23

Der überdurchschnittliche Fehlbetrag bei den eigenen Einrichtungen je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre ist zum Teil auf die Vielzahl städtischer Einrichtungen zurückzuführen. Auffällig sind die internen Leistungsverrechnungen, die sich erheblich auf den Fehlbetrag auswirken. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um die Verrechnung von Aufwendungen für Gebäude. Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag haben zudem die Personalkosten. Der hohe Fehlbetrag für eigene Einrichtungen wird daher teilweise auf einen überdurchschnittlichen Personaleinsatz zurückzuführen sein. Beeinflusst wird dies von der Anzahl der offenen Einrichtungen mit

hauptamtlichen Personal und dem Umfang des hauptamtlichen Personaleinsatzes. In Dortmund ist vor allem die hohe Anzahl städtischer Einrichtungen kennzeichnend. Je 10.000 Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre erzielt Dortmund mit einem Wert von 4,4 die höchste Dichte an städtischen Einrichtungen. Der Umfang des hauptamtlichen Personaleinsatzes ist wegen der Datenlage nicht unmittelbar vergleichbar. Die Regelausstattung in Jugendfreizeitstätten beträgt in Dortmund zwei Vollzeit-Stellen für hauptamtliche Fachkräfte. Hinzu kommen Unterstützungs-kräfte. Bei mehr als der Hälfte der städtischen Einrichtungen handelt es sich um Jugendfreizeitstätten. Die offenen Treffs sind mit einer Vollzeit-Stelle ausgestattet. Angebotsbezogen kommen bei beiden Einrichtungstypen freiberufliche Mitarbeiter hinzu. Der Mittelwert bei der Zahl der Vollzeit-Stellen in städtischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit liegt bei knapp 3,0 Fachkräften je Einrichtung. Der Umfang des hauptamtlichen Personaleinsatzes in den einzelnen Einrichtungen der Stadt Dortmund liegt nach Auskunft des Jugendamtes auch unter Berücksichtigung der Unterstützungs-kräfte und freiberuflichen Mitarbeiter darunter.

Anteil der Zuschüsse an freie Träger im Produkt Jugendarbeit

Die freien Träger erhalten für geleistete Kinder- und Jugendarbeit Zuschüsse von der Stadt Dortmund. Die Arbeitsgemeinschaft zur Förderung offener Jugendarbeit in Dortmund e.V. (AGOT) übernimmt die Aufgabe, die Fördermittel der Stadt Dortmund nach einem mit dem Jugendamt abgesprochenen Verteilerschlüssel an die einzelnen Träger offener Einrichtungen weiterzuleiten. Die Einzelheiten regelt die Fördervereinbarung zwischen Jugendamt und AGOT. Diese wird jeweils für fünf Jahre abgeschlossen und bietet den Trägern so eine mittelfristige Planungssicherheit. Das gleiche Verfahren besteht für die Jugendverbandarbeit. Vertragspartner ist hier der Jugendring Dortmund Verwaltungsausschuss e.V. Für die an freie Träger abgegebenen Einrichtungen bestehen gesonderte Vereinbarungen mit den jeweiligen Trägern.

Die nachfolgende Kennzahl bildet ab, welchen Anteil die Transferleistungen (Zuschüsse) an freie Träger/Verbände für die offene Kinder- und Jugendarbeit und die Jugendverbandsarbeit am ordentlichen Aufwand der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit umfassen.

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

2008	2009	2010	2011	2012
15,3	13,3	11,6	17,4	17,4

2010 waren die Zuschüsse an die freien Träger deutlich niedriger. Das liegt daran, dass die freien Träger mit Rücksicht auf die Haushaltslage der Stadt Dortmund für 2009 und 2010 auf acht Prozent der Zuschüsse verzichteten. Zudem wurden einige Projekte wegen der Haushaltslage nicht durchgeführt. Ab 2011 entfalten die neuen vertraglichen Vereinbarungen Wirkung. Dies führt zu einer Erhöhung der Zuschüsse.

→ Feststellung

Die freien Träger der Jugendhilfe haben in den Jahren 2009 und 2010 einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet.

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,4	9,5	86,1	42,5	27,5	40,6	59,2	23

Der geringe Anteil der Zuschüsse ist insbesondere auf einen hohen Anteil an Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zurückzuführen.

Anteil der Zuweisungen

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
13,5	18,1	15,8	18,6	19,2

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,6	5,2	30,6	12,9	9,6	11,5	15,1	23

Für die offene Kinder- und Jugendarbeit erhielt die Stadt Dortmund überwiegend Zuweisungen des Landes auf der Grundlage des Kinder- und Jugendförderplanes NRW. Zudem verfügte sie über Stiftungsmittel. Die erhaltenen Stiftungsmittel begründen im Wesentlichen den überdurchschnittlichen Anteil der Zuweisungen.

Anteil der Jugendsozialarbeit

Das Jugendamt koordiniert die Abstimmung der Angebote in Dortmund mit den unterschiedlichen Akteuren. Diese arbeiten in der Arbeitsgemeinschaft Jugendberufshilfe nach § 78 SGB VIII zusammen.

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

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

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

An der Spannweite der Kennzahlenwerte ist zu erkennen, dass Jugendämter sich finanziell sehr unterschiedlich im Bereich der Jugendsozialarbeit engagieren. In einigen Städten finanziert die ARGE Leistungen zur schulischen und beruflichen Integration, z. B. für Projekte zum Übergang von der Schule in den Beruf. In anderen Städten gehen diese Leistungen zu Lasten des Jugendamtsbudgets. Die Kommunen ordnen manche Leistung auch unterschiedlich der Jugendarbeit oder der Jugendsozialarbeit zu. Auch zur Zuordnung der Schulsozialarbeit gibt es unterschiedliche Auffassungen. Aufwendungen werden teils beim Jugendamt, teils beim Schulverwaltungsamt abgebildet. Im Ergebnis führen die unterschiedlichen Bewertungen und Zuordnungen zu großen Differenzen beim Anteil der Jugendsozialarbeit am Ergebnis der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit. Unterschiede beim Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre sind also zu einem großen Teil auf den Anteil der Jugendsozialarbeit zurückzuführen. In Dortmund ist der Einfluss der Jugendsozialarbeit auf den Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre gering. Aus Mitteln des Jugendamtes werden im Wesentlichen Zuschüsse an freie Träger geleistet. Die Aufwendungen der Schulsozialarbeit bildet die Stadt Dortmund nicht beim Jugendamt ab.

Tagesbetreuung für Kinder

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

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

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

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

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Mit Blick auf die demografische Entwicklung hat die GPA NRW empfohlen, das Platzangebot in Tageseinrichtungen für Kinder der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahre bedarfsgerecht zu re-

duzieren. Die Stadt Dortmund hat diese Empfehlung umgesetzt. Vom Kindergartenjahr 2008/2009 bis 2012/2013 wurden 1.300 Plätze für Kinder von 3 bis unter 6 abgebaut. Im Kindergartenjahr 2013/2014 sind durch den Neubau von Kindertageseinrichtungen wieder Plätze hinzugekommen.

Die Stadt Dortmund hat die Empfehlung der GPA NRW zum Ausbau der Kindertagespflege aufgegriffen. Vom Kindergartenjahr 2008/2009 bis 2012/2013 schuf sie über 600 neue Kindertagespflegeplätze. Der Anteil der Kindertagespflegeplätze konnte von 8,0 auf 12,2 Prozent gesteigert werden (nähere Ausführungen siehe weiter unten zu den Themen „Versorgungsquote U3“ und „Kindertagespflege“).

Organisation und Steuerung

Die Tagesbetreuung für Kinder ist im Jugendamt der Abteilung Förderung von Tagesbetreuung (51/3) zugeordnet. Die Erhebung der Elternbeiträge ist seit der Neuorganisation des Jugendamtes im kaufmännischen Geschäftsbereich der Fachstelle Elternbeiträge (51/1-5) zugewiesen. Die städtischen Kindertagesstätten und die Kindertagespflege sind seit 01. Januar 2005 in den Eigenbetrieb „FABIDO – Familienergänzende Bildungseinrichtungen für Kinder in Dortmund“ ausgegliedert. FABIDO gliedert sich in einen pädagogischen und einen kaufmännischen Bereich.

Die Kindergartenbedarfsplanung ist Teil der Jugendhilfeplanung. Sie erfolgt zentralisiert auf der Grundlage der Teilfachplanung der Abteilung. Die Stadt Dortmund analysiert auf Ebene der 12 Stadtbezirke und bezieht die Kindertagespflege ein. Das Instrument der Elternbefragung wird genutzt. Eine repräsentative sozialräumliche Elternbefragung führte der Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund 2012 durch.

Anzumelden sind die Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen. Kinder, die in diesem Verfahren keinen Platz erhalten, werden von der Koordinierungsstelle des Jugendamtes gezielt vermittelt. Ein elektronisches Anmeldesystem setzt die Stadt Dortmund bislang nicht ein.

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

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Dortmund in Abstimmung mit den freien Trägern ein zentrales Anmeldeverfahren einzuführen. Dies sollte durch eine geeignete Software unterstützt werden.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	66.809.164	67.823.389	75.194.194	81.512.569	79.882.485
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	2.303	2.359	2.629	2.866	2.799

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

Die ordentlichen Aufwendungen sind im Betrachtungszeitraum um fast 44,9 Mio. Euro gestiegen. Davon entfallen rund 7,0 Mio. Euro auf den städtischen Zuschuss an FABIDO (siehe hierzu auch Teilbericht „Finanzen“).

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.866	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

Die Stadt Dortmund erzielt beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre den dritthöchsten Wert aller 23 kreisfreien Städte. Die wesentlichen Parameter, die das Ergebnis üblicherweise beeinflussen, bildet die GPA NRW bei den nachfolgend dargestellten Wirkungszusammenhängen ab. Der Einfluss der Kindertagespflege ist am Ende des Kapitels „Tagesbetreuung für Kinder“ dargestellt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
3.478	3.368	3.847	4.025	3.983

Die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz zeigt eine ähnliche Verlaufskurve wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

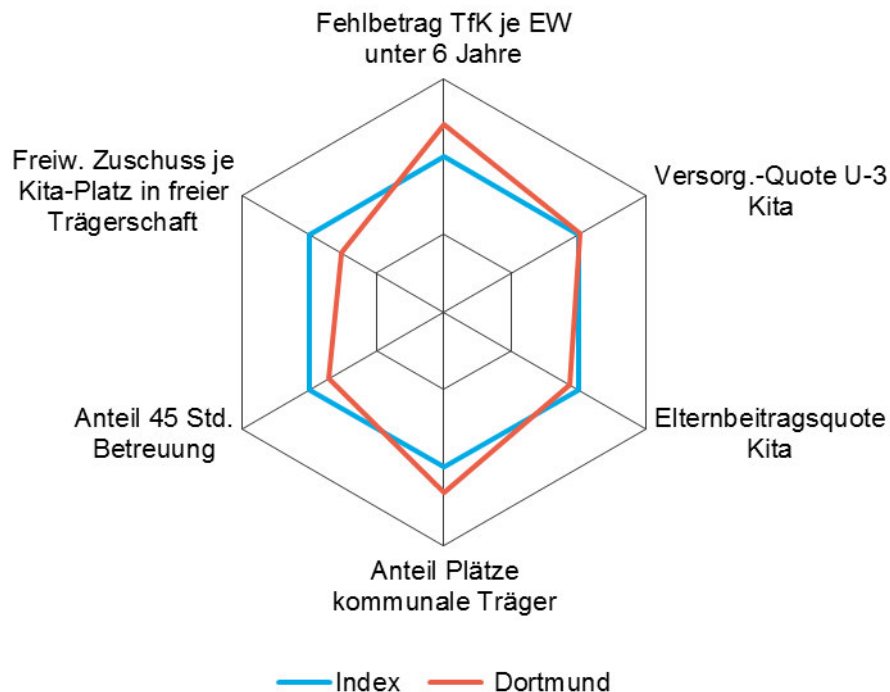
Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.025	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz positioniert sich besser als der Fehlbetrag für die gesamte Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. Das liegt daran, dass ein vergleichsweise hoher Teil des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder auf die Kindertagespflege zurückzuführen ist.

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ **Feststellung**

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen im Netzdiagramm zeigen belastende und entlastende Ausprägungen. Gleichwohl zeigt das Gesamtergebnis einen deutlich überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre. In Dortmund bestehen offensichtlich weitere Faktoren, welche die Höhe des Fehlbetrages beeinflussen.

Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Faktoren, um evtl. bestehende Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Dortmund aufzuzeigen, mit denen das Ergebnis perspektivisch verbessert werden kann.

Angebotsstruktur/Versorgungsquoten

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

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der in der Jahresplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe. Dabei zählen Betreuungsplätze sowohl in Kindertageseinrichtungen, als auch in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember. Die von der Stadt Dortmund selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

Der Rat der Stadt Dortmund legte bereits mit Beschluss vom 10. November 2005 ein Planungsziel für die U3-Versorgungsquote fest. Es sah vor, dass U3-Betreuungsangebot bis 2010 auf 20 Prozent auszubauen. Die vom Land NRW angestrebte Versorgungsquote von 32 Prozent ersetzte diese Zielmarke. Mit Ratsbeschluss vom 26. Mai 2011 korrigierte die Stadt Dortmund das Ausbauziel auf 35 Prozent bis zum Kindergartenjahr 2015/2016. Die 2012 vom Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund durchgeführte Elternbefragung ergab sogar einen Bedarf von 41 Prozent.

Angebotsstruktur in der Tagesbetreuung für Kinder (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

Kennzahl	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
Plätze in Tageseinrichtungen	17.250	16.988	16.704	17.306	16.714	18.205
davon für Kinder unter 3 Jahre	1.585	2.024	2.202	2.448	2.373	3.279
angebotene Plätze der Kindertagespflege*	1.468	1.630	1.659	1.756	2.120	2.120
davon für Kinder unter 3 Jahre	791	938	1.040	1.185	1.625	1.625
Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*						
0 bis unter 3 Jahre	16,5	20,5	22,4	25,7	28,1	34,4
Versorgungsquoten nur in Kindertageseinrichtungen						
0 bis unter 3 Jahre	11,0	14,0	15,2	17,3	16,7	23,0
3 bis unter 6 Jahre	107,1	104,5	102,6	103,8	100,3	104,4

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

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

Die Stadt Dortmund baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege. Nach dem Ratsbeschluss vom 26. Mai 2011 wird sie zusätzlich erforderliche Betreuungsplätze nicht mehr selbst bauen und betreiben. Neue Einrichtungen sollen von Investoren errichtet und dann von freien Trägern langfristig angemietet werden (Investorenmodell).

Zum Kindergartenjahr 2013/2014 erreicht die Stadt Dortmund mit den in der Bedarfsplanung vorgesehenen Plätzen die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent. Um das zu erreichen, machte sie auch von der Möglichkeit der Überbelegung Gebrauch. Sie nutzte ferner die Möglichkeit, in bereits bestehenden Kindertageseinrichtungen vorübergehend zusätzliche U3-Plätze zu schaffen. Möglich war dies nach der Entscheidung auf dem sogenannten „Krippengipfel NRW“.

→ Feststellung

Die Stadt Dortmund nutzt flexible Lösungsansätze, um den Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz zu realisieren.

Anzumerken ist, dass sich Baumaßnahmen verzögern. Nicht alle geplanten Plätze stehen daher bereits zum Beginn des Kindergartenjahres zur Verfügung. Nach den tatsächlich vorhandenen U3-Plätzen liegt die Quote zum 01. August 2013 daher niedriger als die in der vorstehenden Tabelle angegebenen 34,4 Prozent. Die Stadt Dortmund nennt selbst eine Versorgungsquote von 32 Prozent zum Jahresende 2013. Nach Abschluss aller Maßnahmen in 2015 soll das Ausbauziel von 35 Prozent erreicht werden.

Die Versorgungssituation in den einzelnen Stadtteilen stellt sich unterschiedlich dar. Für einzelne Einrichtungen bestehen Wartelisten. Bei Bedarf vermittelt das Jugendamt einen Betreu-

ungsplatz. Dafür wurde zum 01. April 2013 die „Koordinierungsstelle Rechtsanspruch“ eingerichtet. Die Vermittlungstätigkeit half, dass Klagen gegen die Stadt Dortmund wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz bislang nicht eingereicht wurden.

→ **Feststellung**

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

Das festgelegte Ausbauziel von 35 Prozent zu erreichen und zu halten, fordert die Stadt Dortmund weiterhin. Nach der Bevölkerungsprognose ist bis 2020 mit einem Anstieg der Zahl der U3-Kinder zu rechnen.

Bei den Ü3-Betreuungsplätzen bestand rechnerisch mit einer Versorgungsquote von 107,1 Prozent im Kindergartenjahr 2008/2009 eine deutliche Überversorgung. Die Stadt Dortmund wandelte in den folgenden Kindergartenjahren Ü3-Betreuungsplätze in U3-Betreuungsplätze um. Im Kindergartenjahr 2012/2013 gibt es 1.300 Ü3-Betreuungsplätze weniger als noch im Kindergartenjahr 2008/2009. Die Jahresplanung 2013/2014 sieht vor, dass die Zahl der Plätze für Ü3-Kinder durch Einrichtung neuer Kindertageseinrichtungen wieder um über 600 ansteigt. 2015 sollen nach den bisherigen Planungen weitere neue Kindertageseinrichtungen in Betrieb gehen. Dadurch wird sich auch die Zahl der Ü3-Betreuungsplätze weiter erhöhen. Neuer Bedarf ergibt sich aktuell aus dem Zuzug aus Südosteuropa.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte beim weiteren U3-Ausbau darauf achten, dass keine über den Bedarf hinausgehende Versorgung mit Ü3-Betreuungsplätzen entsteht. Soweit noch U3-Betreuungsplätze zu schaffen sind, sollte sie vorrangig Ü3-Betreuungsplätze umwandeln (siehe hierzu auch Ausführungen zum Thema „Gruppenformen“). Sofern dies erforderlich wird, sollte sie nicht mehr benötigte Kindergartengruppen schließen.

Schulkinder wurden im Betrachtungszeitraum nur noch vereinzelt und ab dem Kindergartenjahr 2010/2011 gar nicht mehr in Kindertageseinrichtungen betreut. Parallel zum Abbau der Betreuungsplätze für Schulkinder in Kindertageseinrichtungen wurde das Betreuungsangebot an offenen Ganztagschulen ausgebaut (siehe auch Kapitel „Offene Ganztagschule“).

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Dortmund die Hortbetreuung zugunsten der günstigeren Betreuung an offenen Ganztagschulen aufgegeben hat.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen und Tagespflege*							
25,7	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Tageseinrichtungen							
17,3	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
Versorgungsquote für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren ausschließlich in Tageseinrichtungen							
103,8	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

→ **Feststellung**

Die U3-Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen liegt nur leicht über dem Mittelwert und wirkt sich im interkommunalen Vergleich eher neutral auf den Fehlbetrag aus. Der fortgeschrittene U3-Ausbau hat den Fehlbetrag bereits weiter erhöht. Diese Entwicklung wird sich noch fortsetzen.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offener Ganztagschule ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Dortmund vom 09. Januar 2014 geregelt. Diese ist zum 01. August 2014 in Kraft getreten und ersetzt die vorherige Satzung vom 19. Dezember 2011. Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Dortmund näher betrachtet. Diese enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Die in der Beitragstabelle festgelegten Elternbeiträge wurden mit Wirkung vom 01. August 2014 erstmals seit Inkrafttreten des KiBiz erhöht, und zwar um vier Prozent.
- Die neue Satzung enthält eine jährliche Erhöhung von zwei Prozent ab 01. August 2015.
- Mit der neuen Satzung wurden erstmals zusätzliche Elternbeiträge für die Inanspruchnahme erweiterter Öffnungszeiten bis maximal 60 Stunden pro Woche eingeführt.
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei unterscheidet die Elternbeitragstabelle zwischen Kindern unter und über 3 Jahre.
- Die höchste Einkommensstufe ist seit dem 01. August 2008 auf ein Einkommen von über 150.000 Euro festgelegt (vorher 61.355 Euro).
- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen aktuell 523,12 Euro für ein Kind unter 3 Jahre und 464,88 Euro für ein Kind über 3 Jahre.
- Geschwisterkind-Regelung: Beitragsfreiheit für das zweite und jedes weitere Kind derselben Beitragspflichtigen, die gleichzeitig elternbeitragspflichtige Betreuungsangebote nutzen (der höchste Beitrag ist zu zahlen).
- Geschwisterkind-Befreiung gilt auch, wenn ein Kind aufgrund der Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist (gilt nicht, wenn Geschwisterkinder Betreuungsangebote außerhalb von Dortmund nutzen).
- Geschwisterkind-Regelung gilt systemübergreifend für die OGS (nähere Ausführungen siehe im Kapitel „Offene Ganztagschule“ zum Thema „Elternbeiträge“).

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

- Die in Dortmund zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen zwischen 40.000 und 60.000 Euro sind im Vergleich der kreisfreien Städte je nach Konstellation unter-

durchschnittlich. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Elternbeiträge für betreute Kinder unter 2 Jahre.

- Die Geschwisterkind-Regelung mit einer Befreiung für das zweite und jedes weitere Geschwisterkind ist der Regelfall. Einige Städte verlangen mindestens für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag. In vielen Städten wird die OGS in die Geschwisterkind-Regelung einbezogen.

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Dortmund kann noch optimiert werden, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erreichen.

Positiv bewertet die GPA NRW die höchste Einkommensstufe von über 150.000 Euro und die festgelegte Altersgrenze von 3 Jahren zur Differenzierung des Elternbeitrages.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Dortmund die Elternbeiträge weiter zu erhöhen. Die derzeit geltenden Elternbeitragssätze haben ein überwiegend unterdurchschnittliches Niveau. Denkbar ist auch, für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag zu erheben.

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

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
10,9	10,5	11,1	10,9	9,9

Die Erträge aus Elternbeiträgen sind bis 2011 kontinuierlich gestiegen. Dies hängt mutmaßlich zusammen mit steigenden Betreuungszeiten, einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren und den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. Wegen des vergleichsweise stärkeren Anstiegs der ordentlichen Aufwendungen sinkt die Elternbeitragsquote ab 2011. Die zum 01. August 2014 vorgenommenen Änderungen der Elternbeitragssatzung werden die Erträge aus Elternbeiträgen ab 2014 erhöhen.

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

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,9	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Platz wirken sich negativ auf die Positionierung der Elternbeitragsquote der Stadt Dortmund aus. Die überdurchschnittliche SGB II-Quote und die unterdurchschnittliche Kaufkraft je Einwohner machen sich ebenfalls negativ bemerkbar. Die zuvor beschriebene Elternbeitragsatzung enthält begünstigende und belastende Regelungen.

→ Feststellung

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

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

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
642	716	796	859	830

Ab 2014 wird der durchschnittliche Elternbeitrag je Kind wegen der Erhöhung der Elternbeiträge und der Einführung weiterer Elternbeitragsstufen für die Inanspruchnahme erweiterter Öffnungszeiten weiter steigen.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro 2011

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

Plätze in kommunaler Trägerschaft

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

⁷ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
42,0	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

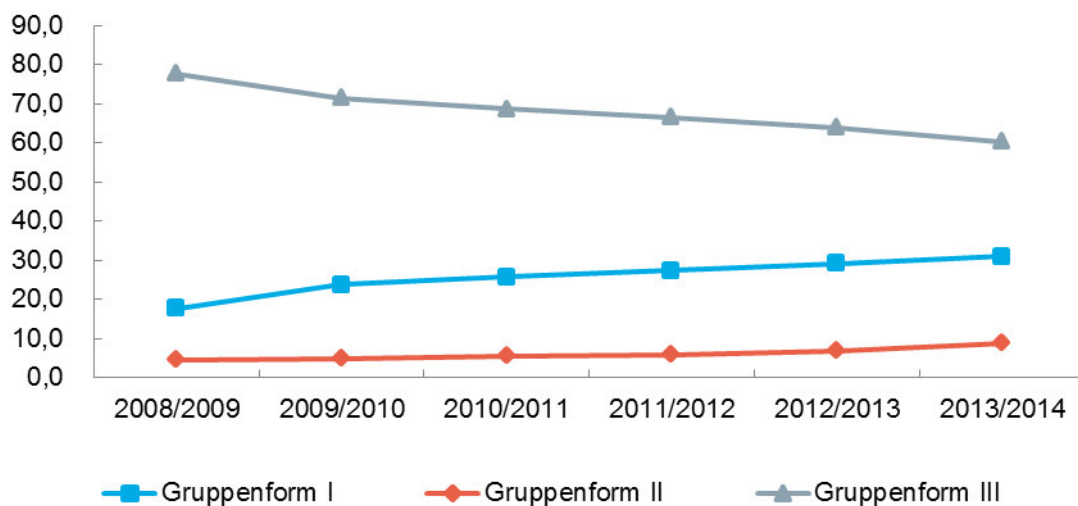
→ **Feststellung**

Der überdurchschnittliche Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft belastet den Fehlbeitrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

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

Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung



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

Die Stadt Dortmund schuf neue U3-Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen, indem sie Ü3-Betreuungsplätze umwandelte, neue altersgemischte Gruppen und neue Krippengruppen einrichtete und die Zahl der Plätze befristet aufstockte. Nach den in der Jahresplanung vorge-

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

sehenen Plätzen werden im Kindergartenjahr 2013/2014 in Dortmund immer noch deutlich mehr Kinder in traditionellen Kindergartengruppen als in altersgemischten Gruppen betreut. Dies liegt nach Auskunft der Stadt Dortmund zum Teil daran, dass einige Einrichtungen räumlich nicht entwicklungsfähig sind. Manche Einrichtungen entsprechen nicht den heutigen Raumstandards und dürfen nur wegen des geltenden Bestandschutzes weiter betrieben werden. Der stärkere Zuwachs an Plätzen in Krippengruppen im Kindergartenjahr 2013/2014 ist auch auf die befristete Aufstockung bestehender Gruppen zurückzuführen (siehe dazu auch die Ausführungen weiter oben zur Versorgungsquote U3). Diese Gruppenform ist ein wichtiger Bestandteil des U3-Ausbaus. Nur in Krippengruppen können Kinder betreut werden, die jünger als zwei Jahre sind.

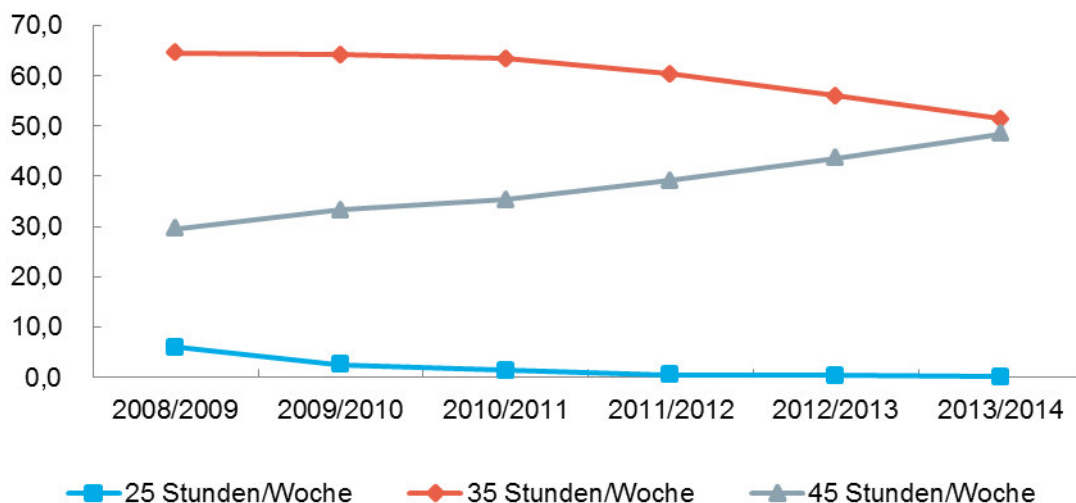
Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung 2011/2012

Gruppenform	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	27,4	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	5,9	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	66,6	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

→ **Feststellung**

Der immer noch hohe Anteil der Gruppenform III zeigt auf, dass für den weiteren U3-Ausbau noch Ü3-Betreuungsplätze umgewandelt werden können. Es gibt in Dortmund eine Vielzahl von Kindertageseinrichtungen, die ausschließlich Betreuungsplätze der Gruppenform III für Ü3-Kinder anbieten. Dazu gehören auch viele Kindertageseinrichtungen von FABIDO.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung



Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot wichtig. Der Anteil der 45-Stunden-Betreuung war in Dortmund im ersten Kindergartenjahr nach KiBiz vergleichsweise niedrig. Im Betrachtungszeitraum ist dann aber ein steiler Anstieg zu verzeichnen. Der Anstieg der Kindpauschalen für Ü3-Kinder mit 45 Stunden wöchentlicher Betreuungszeit überstieg zum Teil vier Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr. Diesbezüglich erhielt die Stadt Dortmund Ausnahmegenehmigungen zur Begrenzungsregelung in § 19 Abs. 3 Satz 3 KiBiz vom Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS). Die 25-Stunden-Betreuung hatte hingegen ein niedriges Niveau und spielt jetzt fast keine Rolle mehr.

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

Betreuungsumfang	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	0,5	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	60,3	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	39,2	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Der unterdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung resultiert noch aus dem niedrigen Anteil im ersten Kindergartenjahr nach KiBiz. Den niedrigen Anteil der 25-Stunden-Betreuung begründet die Stadt Dortmund mit einer geringen Nachfrage. Nach der 2012 vom Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund durchgeführten Elternbefragung wünschen sich allerdings 31 Prozent der Befragten einen Betreuungsumfang zwischen 20 und 30 Wochenstunden und 17 Prozent sogar nur 10 bis 20 Wochenstunden. Beim tatsächlichen Nachfrageverhalten spielt aus Sicht der GPA NRW möglicherweise aber auch die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle eine Rolle. Danach kostet die 35-Stunden-Betreuung, insbesondere von Kindern über 3 Jahre, nur unwesentlich mehr als die 25-Stunden-Betreuung. Dadurch schafft die Stadt Dortmund einen Anreiz für die Inanspruchnahme der höheren Betreuungszeit. Der Kostenfaktor spielt bei der Wahl der Eltern zwischen den beiden Betreuungszeiten kaum noch eine Rolle. Sie haben dadurch wenig Motivation, die möglicherweise gewünschte geringere Betreuungszeit beim Jugendamt einzufordern.

→ **Feststellung**

Der unterdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuungen wirkt sich im Vergleich positiv, der unterdurchschnittliche Anteil der 25-Stunden-Betreuungen hingegen negativ auf den Fehlbetrag aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte den Betreuungsumfang entsprechend dem in § 3a KiBiz verankerten Wunsch- und Wahlrecht noch stärker bedarfsgerecht steuern. Eine bessere Steuerung des Betreuungsangebotes ermöglichen das weiter oben empfohlene zentrale Anmeldeverfahren und die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus einem elektronischen Anmeldesystem. Der finanzielle Anreiz zur Inanspruchnahme einer 35-Stunden-Betreuung anstelle einer 25-Stunden-Betreuung durch die Gestaltung der Elternbeitragstabelle sollte überdacht werden.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen.

Die Zuschussgewährung hat nicht nur in Dortmund eine lange Tradition. Sie hängt zusammen mit der Finanzsituation der Träger und ihrem Engagement, Kinder mit Betreuungsplätzen zu versorgen. Die Träger tragen damit wesentlich zur Erfüllung der Rechtsansprüche auf einen Kinderbetreuungsplatz bei. Grundlage für die Übernahme von Trägeranteilen waren in der Vergangenheit in Dortmund jährliche Beschlüsse Rates. Der Rat beschloss jedes Jahr den Gesamtbetrag, der über die gesetzliche Betriebskostenförderung hinaus an die freien Träger gezahlt wird. Auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 26. Mai 2011 schloss die Stadt Dortmund mit den freien Trägern Vereinbarungen zur Förderung der Angebote in den Bestandseinrichtungen für die Dauer von fünf Jahren. Sie gab den freien Trägern damit mehr Planungssicherheit. Zudem sicherte sie das Platzangebot in Bestandseinrichtungen auf dem damaligen finanziellen Niveau der freiwilligen Zuschüsse.

Für die nach dem Investorenmodell neu geschaffenen Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen übernimmt die Stadt Dortmund nach dem zuvor genannten Ratsbeschluss den vollen Trägeranteil nach KiBiz. Darüber hinaus bezuschusst sie die vereinbarte Kaltmiete, soweit diese nicht durch öffentliche Mittel gedeckt ist. Die Regelungen gelten für die Dauer des Mietvertrages bzw. solange die Einrichtung betrieben wird. Die Förderung betrifft nicht umgewandelte Ü3-Betreuungsplätze in Bestandseinrichtungen. Die Stadt Dortmund schließt mit den freien Trägern Verträge über die Zuschussgewährung ab. Darin übernimmt sie weitere Pflichten, wie z. B. die volle Auslastung der Einrichtungen/Gruppe(n) bei sinkender Nachfrage sicherzustellen. Die freien Träger werden hingegen nicht vertraglich verpflichtet, bei Bedarf vorrangig Dortmund der Kinder unabhängig von der Konfession zu betreuen und wenn notwendig Gruppen nach § 18 Abs. 4 KiBiz über zu belegen. Die Vertragsdauer beträgt 25 Jahre.

→ **Feststellung**

Durch das Investorenmodell entstehen der Stadt Dortmund keine Investitionskosten für den Neubau von Kindertageseinrichtungen. Sie geht jedoch langfristige Zahlungsverpflichtungen für die Übernahme der vollen Trägeranteile und ggf. Mietzuschüsse ein. Sie übernimmt zudem das Auslastungsrisiko bei sinkender Nachfrage.

Das Auslastungsrisiko bewertet die Stadt Dortmund gering. Nach der Prognose von IT.NRW ist in der Altersgruppe von 0 bis unter 6 Jahre bis 2030 kein gravierender Bevölkerungsverlust zu erwarten. Die eigenen Prognosen der Stadt Dortmund stellen sich noch positiver dar. Außerdem gibt es nach Auskunft des Jugendamtes in Dortmund etliche Kindertageseinrichtungen in Gebäuden, die recht alt sind und den heutigen räumlichen Anforderungen nicht mehr entsprechen. Sollte die Nachfrage sinken, könnten diese Einrichtungen geschlossen werden. Dadurch könnte ggf. sogar der Anteil der kommunalen Einrichtungen verringert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte bei den weiteren Ausbauplanungen Alternativen zum gewählten Investorenmodell und zur langfristigen Übernahme der vollen Trägeranteile prüfen. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

In den Verträgen mit den freien Trägern sollten zusätzliche Pflichten aufgenommen werden.

Den Ressourceneinsatz für freiwillige Zuschüsse bildet die Kennzahl „Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft“ ab.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
50	130	149	147	160

Der Anstieg der freiwilligen Zuschüsse ist im Wesentlichen das Ergebnis der jährlichen Ratsbeschlüsse für die Übernahme von Trägeranteilen in Bestandseinrichtungen seit Einführung des KiBiz zum 01. August 2008. Die zusätzliche Förderung der freien Träger ist aus Sicht der Stadt Dortmund notwendig, um die vorhandenen Betreuungsplätze zu sichern.

→ Feststellung

Die Übernahme der vollen Trägeranteile für Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen, die ab Mai 2011 zusätzlich geschaffen wurden und werden, werden die freiwilligen Zuschüsse beträchtlich erhöhen.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
147	0	670	194	72	197	282	20

→ Feststellung

Die freiwilligen Zuschüsse je Betreuungsplatz liegen im Vergleichsjahr 2011 noch unter dem Durchschnitt. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Tageseinrichtungen für Kinder aus.

Weitere Einflussfaktoren

Neben den dargestellten Wirkungsfaktoren im Netzdiagramm gibt es viele weitere Faktoren, welche die Höhe des Fehlbetrages beeinflussen. Im Hinblick auf die tatsächliche Kostenstruktur der kommunalen Kindertageseinrichtungen sind beispielsweise zu nennen:

- Standards beim Personaleinsatz,
- Overhead,
- Gebäudekosten,
- Ausstattungsstandards,
- Förderprogramme,

- Organisationsform.

Die Faktoren hat die GPA NRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht im Detail betrachtet. Ob diese Faktoren den überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre belasten, lässt sich nur durch eine Untersuchung des Eigenbetriebes FABIDO klären.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Als flexibles Angebot kann die Kindertagespflege einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des U3-Rechtsanspruches leisten. Die folgenden Ausführungen zeigen, in welchem Umfang dies in der Stadt Dortmund der Fall ist.

Das Konzept zur Weiterentwicklung der Kindertagespflege beschloss der Rat am 10. November 2005. Die Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Dortmund seither kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und in den U3-Ausbau einbezogen. Sie bietet Eltern eine qualifizierte und verlässliche Betreuung.

Die Aufgaben nimmt das Jugendamt zusammen mit dem Eigenbetrieb FABIDO und mehreren freien Trägern wahr. FABIDO und die freien Träger sind zuständig für die Akquise und Vermittlung, Beratung und Begleitung, Fortbildung und Qualifizierung, Gesprächsgruppen zum fachlichen Austausch, Vernetzung, Konzeptentwicklung und Qualitätssicherung. Das Jugendamt selbst übernimmt koordinierende Aufgaben, erteilt die Pflegeerlaubnisse, zahlt die Vergütungen an die Kindertagespflegepersonen aus und erhebt die Elternbeiträge.

Platzangebot Kindertagespflege

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	1.495	1.495	1.535	1.775	2.120	2.120
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	1.468	1.630	1.659	1.756	*	*
Anteile						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	8,0	8,1	8,4	9,3	11,3	10,4
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	7,8	8,8	9,0	9,2	*	*

* Anzahl der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW lag zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vor.

Die zusätzlichen Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Dortmund für den Ausbau der U3-Betreuung, um den ab 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch erfüllen zu können. Der Anteil der Kinder in Kindertagespflege an den U3-Betreuungsplätzen beträgt 32,5 Prozent im

Kindergartenjahr 2011/2012. Die Stadt Dortmund erreicht somit den Anteil von 30 Prozent, der von Bund und Ländern empfohlen wurde. Dieser Prozentsatz ist auch Maßstab der U3-Ausbau-planung.

Ein Teil der U3-Kindertagespflegeplätze besteht in Großtagespflegestellen und speziellen Kinderstuben von FABIDO. Im Kindergartenjahr 2014/2015 werden in 30 Großtagespflegestellen und fünf Kinderstuben rund 300 Kinder betreut. Weitere Großtagespflegestellen und Kinderstuben sind in Planung. Um Kindertagespflegepersonen zur Einrichtung von Großtagespflegestellen zu motivieren, sollen diese ab 01. Januar 2015 einen Mietzuschuss für die Anmietung externer Räumlichkeiten erhalten.

Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Kindertagesbetreuungsplätzen insgesamt in Prozent 2011/2012

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Kindertagespflege entsprechend dem Platzangebot nach der Jugendhilfeplanung							
9,3	2,6	11,9	6,1	4,5	5,6	7,5	22
Anteil der Kindertagespflege unter Berücksichtigung der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW							
9,2	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

→ **Feststellung**

Der Ausbau der Kindertagespflege hat dazu beigetragen, dass die Stadt Dortmund den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann. Für Kinder ab 3 Jahre ist die Kindertagespflege insbesondere zur Betreuung von Randzeiten eine wichtige Ergänzung zur Kindertageseinrichtung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagespflegeplätzen vorhalten. Sie sollte auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

Anteil ordentliches Ergebnis Kindertagespflege am ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder in Prozent 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,6	0,0	14,6	6,4	4,1	5,8	8,9	20

Auf der Aufwandsseite beeinflussen insbesondere die Geldleistungen an die Kindertagespflegepersonen und die Förderung der freien Träger die Kosten je Platz in der Kindertagespflege.

Die Stadt Dortmund zahlt seit 01. Januar 2009 einen Stundensatz von 4,50 Euro je betreutes Kind für Kindertagespflegepersonen mit Vollqualifizierung. Kindertagespflegepersonen ohne abgeschlossene Vollqualifizierung erhalten deutlich geringere Stundensätze. Der Anteil dieser Kindertagespflegepersonen ist sehr gering. Die Stadt Dortmund legt großen Wert auf eine qualifizierte Kindertagespflege. Die Vergütung von 4,50 Euro liegt etwas über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte im Kindergartenjahr 2011/2012 von rund 4,00 Euro. Seither haben einige

Kommunen den Stundensatz erhöht. Auch die Stadt Dortmund plant dies. Eine aktuelle Vorlage der Verwaltung sieht ab 01. Januar 2015 einen Stundensatz bei Vollqualifizierung von 5,00 Euro vor. Ab 2016 soll die Vergütung jährlich um 1,5 Prozent steigen. Die geplante Erhöhung wird den Fehlbetrag für die Kindertagespflege weiter erhöhen. Die Stadt Dortmund rechnet mit einem finanziellen Mehraufwand von rund 1,5 Mio. Euro in 2015. Bis 2018 steigt der jährliche Mehraufwand auf fast 2,3 Mio. Euro. Der geplante Mietzuschuss für Großtagespflegestellen ist in diesem Mehraufwand enthalten.

Zusätzlich zu den Stundensätzen leistet die Stadt Dortmund eine Monatspauschale für schwierige Betreuungszeiten und auffällige Kinder, Kostenerstattungen für Bildungsdokumentationen, eine Urlaubsvergütung und eine Fortzahlung bei Krankheit oder Kündigung durch die Eltern des betreuten Kindes. Sie bietet mit den Zusatzleistungen einen Anreiz für den Beruf als Kindertagespflegeperson.

Die freien Träger erhalten für ihre Leistungen je Kindertagespflege-Verhältnis eine Pauschale von 120 Euro monatlich. Für je 80 Betreuungsverhältnisse müssen sie eine sozialpädagogische Fachkraft vollzeitbeschäftigen. Bei der Festlegung dieser Standards berücksichtigte die Stadt Dortmund nach eigenen Angaben verschiedene Empfehlungen. Im Ergebnis entstehen dadurch hohe Kosten von 115.200 Euro für je 80 Betreuungsverhältnisse. Daten für einen interkommunalen Vergleich des Betreuungsschlüssels und der Aufwendungen je Kindertagespflege-Verhältnis hat die GPA NRW nicht erhoben. Wir haben gleichwohl festgestellt, dass die Aufwendungen für die Aufgabenerledigung in der Kindertagespflege in einzelnen kreisfreien Städten zum Teil deutlich geringer sind.

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege hat in Dortmund einen hohen Stellenwert. Sie wirkt sich vergleichsweise stark auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus. Der Fehlbetrag der Kindertagespflege je Einwohner von 0 bis unter 3 Jahre stellt ebenso den Maximalwert dar wie der zuvor dargestellte Anteil des ordentlichen Ergebnisses. Die hohe Zahl an Kindertagespflegeplätzen ist hierfür teilweise ursächlich. Ein weiterer Grund sind die hohen Kosten je Platz in der Kindertagespflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte prüfen, ob und wieweit die Aufwendungen für die notwendige Aufgabenerledigung in der Kindertagespflege reduziert werden können.

Auf der Ertragsseite beeinflussen die Elternbeiträge den Fehlbetrag für die Kindertagespflege. Die Elternbeitragsquote stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Elternbeitragsquote im Bereich Kindertagespflege in Prozent 2011

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

Die Elternbeitragsquote im Bereich der Kindertagespflege stellt sich noch deutlich ungünstiger dar als bei den Kindertageseinrichtungen. Gründe dafür sind die stundengenaue Berechnung der Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Kindertagespflege und das insgesamt niedrigere Elternbeitragsniveau in der Kindertagespflege. Hier wird nicht nach Alter differenziert. Der zu

zahlende Elternbeitrag für ein Kind unter 3 Jahre liegt in der Kindertagespflege bei gleicher Betreuungszeit unter dem Elternbeitrag für den Besuch von Kindertageseinrichtungen. In vielen Fallkonstellationen ist er sogar günstiger als der Elternbeitrag, der für ein Kind über 3 Jahre in Kindertageseinrichtungen zu zahlen ist. Die systemübergreifende Geschwisterkindregelung führt deshalb in der Regel dazu, dass für das Kind in Kindertagespflege kein Elternbeitrag zu zahlen ist, wenn das Geschwisterkind eine Kindertageseinrichtung besucht.

Die abweichenden Elternbeitragsregelungen spiegeln sich auch im durchschnittlichen Elternbeitrag je Kind wider.

Elternbeitrag im Bereich Kindertagespflege je Kind pro Jahr in Euro 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Elternbeitrag je Kind pro Jahr unter Berücksichtigung des Platzangebotes nach der Jugendhilfeplanung							
776	259	1.347	905	649	871	1.219	18
Elternbeitrag je Kind pro Jahr unter Berücksichtigung der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW							
785	544	1.377	923	761	895	1.125	19

→ Feststellung

Das unterdurchschnittliche Elternbeitragsniveau trägt ebenfalls dazu bei, dass der Fehlbetrag für die Kindertagespflege überdurchschnittlich ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte bei den Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme von Kindertagespflege ebenfalls nach Alter differenzieren. Sie sollte die Elternbeitragssätze auf das Niveau bei den Kindertageseinrichtungen anheben.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich werden im Anhang zum Berichtsteil im Kennzahlenset dargestellt. Nachfolgend bildet die GPA NRW lediglich die Wirkungszusammenhänge ab und zeigt die Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung im Betrachtungszeitraum auf.

Beim hier dargestellten Fehlbetrag ist die beim Fehlbetrag des Jugendamtes der Stadt Dortmund dargestellte Abgrenzungs- bzw. Rückstellungsproblematik zu beachten. Auch hier hat die GPA NRW eine Bereinigung um 10 Mio. Euro vorgenommen.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

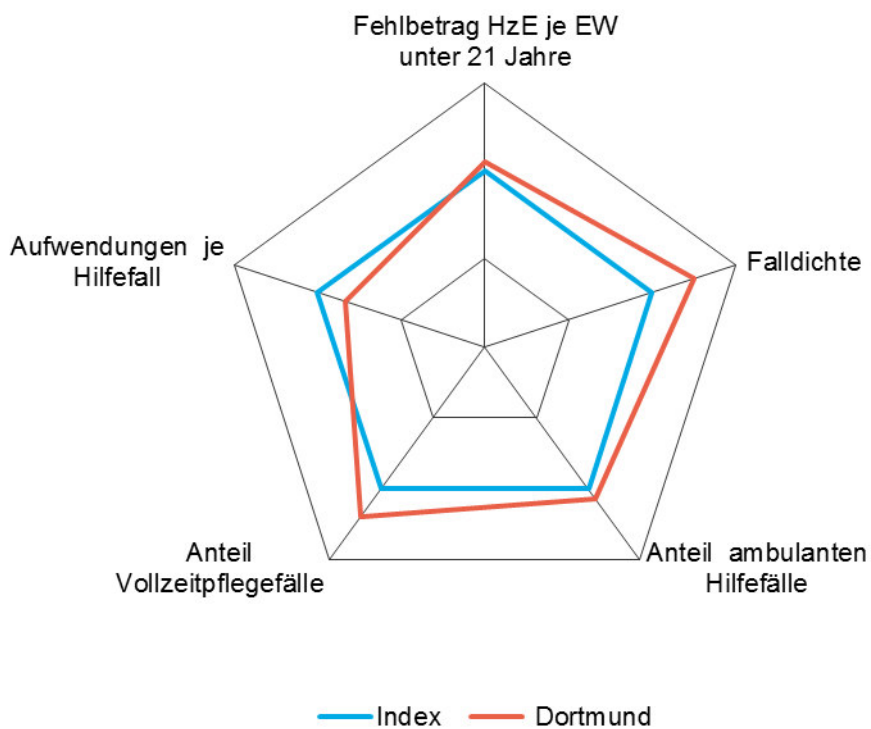
In der letzten überörtlichen Prüfung stand bei der Stadt Dortmund die Organisationsuntersuchung der Jugendhilfedienste einschließlich Personalbedarfsbemessung im Mittelpunkt. Die personalwirtschaftlichen Maßnahmen wurden umgesetzt. Ausgehend von der Ist-Analyse und den Empfehlungen der GPA NRW richtete die Stadt Dortmund das Projekt „Jugendhilfedienste 2010“ ein. Die Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie mbH & Co KG (GEBIT) begleitete das Projekt. Weitergehende Handlungsempfehlungen wurden er-

arbeitet und umgesetzt. Die finanzwirtschaftlichen Ziele erreichte die Stadt Dortmund nicht. Ursächlich ist vor allem die weiter gestiegene Falldichte.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Dortmund zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften Städte.

Wirkungszusammenhänge bei den Hilfen zur Erziehung 2011



→ Feststellung

Der über dem Mittelwert liegende Fehlbetrag ist auf die überdurchschnittliche Falldichte zurückzuführen. Die Stadt Dortmund erreicht die dritthöchste Falldichte der Vergleichskommunen.

Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung

Handlungsfeld / Kennzahl	Einheit	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag PrGr Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre	Euro	710	792	766	840	919

Handlungsfeld / Kennzahl	Einheit	2008	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall in Euro mit § 35a SGB VIII	Euro	15.388	16.533	16.463	18.120	19.946
Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII in Prozent	Prozent	54,5	56,2	56,5	55,4	54,7
Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent	Prozent	52,6	51,9	52,6	49,7	47,0
Falldichte (Anzahl der Hilfepläne je 1.000 EW bis zum 21. Lebensjahr) mit § 35a SGB VIII	Anzahl	33,5	35,6	36,0	36,5	39,0

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.

Der Rat der Stadt Dortmund beschloss am 06. März 2003 den Ausbau und die Qualifizierung der OGS. Der Ausbau der OGS startete in Dortmund mit dem Schuljahr 2003/2004 an gleich 24 Grundschulen und vier Förderschulen mit insgesamt 1.680 OGS-Schülern. Seither baute die Stadt Dortmund das OGS-Angebot an fast allen Grundschulen und an allen Förderschulen nahezu flächendeckend aus. Für die vorgenommenen Baumaßnahmen und die Ausstattung der Schulbauten wurden in erheblichem Umfang Mittel des Bundes aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) in Anspruch genommen.

Die Standards der Stadt Dortmund regeln u.a. Raumstandards und Aufnahmekriterien für den Fall, dass die Nachfrage das Angebot übersteigt. Sie enthalten auch Empfehlungen zur Personalausstattung.

⁹ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

¹⁰ Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

Für andere Betreuungsbedarfe besteht an einigen Grundschulen ohne OGS noch das Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“. Die Hortbetreuung in Kindertageseinrichtungen baute die Stadt Dortmund parallel zum OGS-Ausbau vollständig ab.

Alle Betreuungsmaßnahmen stehen unter der Trägerschaft freier Träger sowie einiger Elternvereine. Städtisches Betreuungspersonal ist zusätzlich an vier Nordstadt-Grundschulen eingesetzt.

→ **Feststellung**

An den Dortmunder Primarschulen besteht ein nahezu flächendeckendes OGS-Angebot in freier Trägerschaft. Die Stadt Dortmund selbst ist nicht OGS-Träger.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung obliegt dem 2003 eingerichteten Familien-Projekt. Dieses setzt sich aus ehemaligen Mitarbeitern des Schulverwaltungsamtes und des Jugendamtes zusammen. Seit dem 01. März 2014 ist das Familien-Projekt beim Jugendamt eingegliedert. Die Heranziehung zu Elternbeiträgen erfolgt durch das Jugendamt.

Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen) auf der Grundlage des ordentlichen Ergebnisses. Aus dem ordentlichen Ergebnis lässt sich in Verbindung mit der Anzahl der Betreuungsplätze der kommunale Anteil ableiten.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	4.845.077	5.198.011	5.199.435	5.119.331	5.304.110
Fehlbetrag je betreuten Schüler	642	650	634	613	592

Um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erreichen, wurden Personalaufwendungen auf der Grundlage der für die OGS eingesetzten Vollzeit-Stellen und den Personalkostenverrechnungssätzen der Stadt Dortmund hinzugerechnet.

Dem Fehlbetrag liegt folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Das Basisbudget für jeden Grundschul-Standort beträgt ab dem Schuljahr 2011/2012
 - bei 50 Plätzen einheitlich 95.750 Euro (1.915 Euro je Platz),
 - vom 51. bis 100. Platz 1.645 Euro je Platz und
 - ab dem 101. Platz 1.345 Euro je Platz.
- Für Plätze mit sonderpädagogischer Förderung werden 2.690 Euro gewährt.

- Die Finanzierung erfolgt durch Landeszuschüsse, Elternbeiträge sowie durch einen städtischen Zuschuss.
- Die Stadt Dortmund verzichtet grundsätzlich auf eine Zuweisung von 0,1 Lehrerstellen pro 25 Schüler. Diese Lehrerstellenanteile werden kapitalisiert.

Durch den Anstieg der OGS-Teilnehmer erhöht sich die Zahl der Teilnehmer, für die lediglich der Mindestbetrag von 1.345 Euro oder der reduzierte Betrag von 1.645 Euro zu zahlen ist. Dies wirkt sich mindernd auf den Fehlbetrag je betreuten Schüler aus.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
613	161	2.111	745	394	633	834	18

Die Positionierung ist maßgeblich auf die Personalausstattung zurückzuführen. Ein unmittelbarer Vergleich der Personalausstattung der OGS in den Vergleichskommunen ist allerdings nicht möglich, weil diese sehr unterschiedlich geregelt ist.

Elternbeitragsquote

Nach § 9 Abs. 3 SchulG NRW richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen nach § 5 Abs. 2 KiBiz. Dort ist geregelt, dass der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen Elternbeiträge erheben können. Sie sollen eine soziale Staffelung der Beiträge vorsehen. 8.2 des o.g. Grundlagenerlasses begrenzt die Höhe der Elternbeiträge auf bis zu 150 Euro monatlich pro Kind.

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die OGS-Betreuung ist in einer Elternbeitragssatzung zusammen mit der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege geregelt. Die Geschwisterkind-Befreiung gilt danach systemübergreifend für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und OGS. Auf die Ausführungen zum Satzungsinhalt wird auf das Thema „Elternbeiträge“ im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ verwiesen. Für die OGS gelten darüber hinaus folgende wesentliche Festlegungen:

- Für die OGS-Betreuung gilt die gleiche Einkommensstaffelung wie bei der Betreuung eines Kindes in einer Kindertageseinrichtung. Die Staffelung der Elternbeitragssätze ist nicht an eine Betreuungszeit in Kindertageseinrichtungen gekoppelt. Es ist eine eigene Staffelung festgelegt.
- Der Höchstbetrag ist festgelegt auf die rechtlich zulässige Höhe von 150 Euro.
- Der Höchstbetrag ist erst ab einem Einkommen von über 150.000 Euro zu zahlen.

Beim Vergleich der Elternbeitragssatzung der Stadt Dortmund mit den Satzungen der anderen kreisfreien Städte in NRW fällt auf:

- Das Niveau der nach der Einkommensstaffelung zu zahlenden Elternbeiträge ist unterdurchschnittlich.
- Die meisten kreisfreien Städte erheben Elternbeiträge bis zu 150 Euro monatlich. In der Regel ist der Höchstbetrag bereits bei einem deutlich geringeren Einkommen fällig.
- Eine systemübergreifende Geschwisterkind-Befreiung ist in mehreren kreisfreien Städten geregelt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Dortmund, die Elternbeitragssätze in den einzelnen Einkommensstufen zu erhöhen. Der rechtlich zulässige Höchstbetrag von 150 Euro sollte bereits ab einem deutlich niedrigeren Einkommen verlangt werden. Als Orientierung könnte die Elternbeitragsstaffelung für die Betreuung von Kindern über 3 Jahre in Kindertageseinrichtung mit einem Betreuungsumfang von 25 Stunden pro Woche dienen. Danach sind bei einem Einkommen bis 80.000 Euro bereits mehr als 150 Euro zu zahlen.

Die Erhebung der Elternbeiträge für die „Schule von acht bis eins“ überlässt die Stadt Dortmund den Trägern dieser Angebote. Diese erheben die Beiträge als privatrechtliche Entgelte. Diese Aufgabenwahrnehmung durch die Träger ist historisch zu erklären und nicht vertraglich geregelt.

Seit der Änderung von § 9 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW durch das 2. Schulrechtsänderungsgesetz vom 27. Juni 2006 richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen für außerunterrichtliche Betreuungsangebote nach dem GTK (ab dem 01. August 2008 nach dem KiBiz). Elternbeiträge nach dem KiBiz sind öffentlich-rechtliche Abgaben (eigener Art), die allein aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen (§ 2 Abs. 1 KAG). Diese Rechtsauffassung hat das OVG NRW¹¹ bestätigt. Die Träger sind nicht zum Erlass öffentlich-rechtlicher Beitragssatzungen berechtigt. Sie können somit nicht über den Beitrag und seine Höhe disponieren. Dies ist dem Satzungsgeber vorbehalten.

→ **Feststellung**

Elternbeiträge für die „Schule von acht bis eins“ werden seit Änderung des Schulgesetzes in 2006 ohne rechtliche Ermächtigungsgrundlage als privatrechtliche Entgelte von den Trägern erhoben und eingezogen.

Der Grundlagenerlass sieht vor, dass die Erhebung und Einziehung von Elternbeiträgen auf Dritte übertragen werden kann. Wegen des Satzungserfordernisses kann damit allein die Übertragung der Rechte zur „Beitragseinziehung“ gemeint sein. Eine Festsetzung durch den freien Träger auf der Grundlage einer städtischen Elternbeitragssatzung scheidet aus, weil der öffentlich-rechtliche Beitrag durch Bescheid festzusetzen ist. Der Bescheid ist ein Verwaltungsakt. Nach § 37 Abs. 3 VwVfG NRW muss ein schriftlicher Verwaltungsakt die ausstellende Behörde erkennen lassen. Da die freien Träger keine Behörden sind, können sie auch keine Beiträge durch Bescheid festsetzen.

¹¹ Beschluss des OVG NRW vom 11. Januar 2012, Az.: 12 A 2436/11

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte auch für die Teilnahme am Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ eine Elternbeitragsatzung erlassen oder diesen Teil in die bestehende Satzung integrieren. Sie sollte die Elternbeiträge selbst durch Bescheid festsetzen und erheben.

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

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012
15,4	14,5	15,1	15,2	14,0

Der Rückgang in 2012 ist darauf zurückzuführen, dass die Summe der Elternbeiträge trotz steigender Teilnehmerzahl sank und die Aufwendungen stiegen.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

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

Insbesondere die unterdurchschnittlichen Elternbeitragssätze und die systemübergreifende Geschwisterkind-Befreiung wirken sich im Vergleich negativ auf die Elternbeitragsquote der Stadt Dortmund aus. Die überdurchschnittliche SGB II-Quote macht sich hier ebenfalls negativ bemerkbar.

Die Elternbeitragsquote kann maßgeblich von der Höhe der Aufwendungen geprägt sein. Sie sagt daher nur wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die GPA NRW hat daher die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den teilnehmenden Schülern gesetzt und interkommunal verglichen.

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler pro Jahr in Euro 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
298	205	566	381	325	361	413	19

Der durchschnittliche Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler positioniert sich ähnlich wie die Elternbeitragsquote.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gem. § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden. Von dieser

Möglichkeit hat die Stadt Dortmund Gebrauch gemacht. Das OGS-Angebot wurde seit 2003 nahezu flächendeckend ausgebaut. Parallel dazu wurden die Hortplätze in Kindertageseinrichtungen abgebaut.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	20.860	20.677	20.304	20.107	19.751
in Förderschulen	861	853	1.105	965	957
im Primarschulbereich gesamt	21.721	21.530	21.409	21.072	20.708
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	7.133	7.571	7.764	7.926	8.508
in Förderschulen	411	433	436	424	446
im Primarschulbereich gesamt	7.544	8.000	8.200	8.350	8.954
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	34,2	36,6	38,2	39,4	43,1
in der Förderschule	47,7	50,8	39,5	43,9	46,6
im Primarschulbereich gesamt	34,7	37,2	38,3	39,6	43,2

Die kontinuierliche Steigerung der OGS-Teilnehmerquoten im Primarschulbereich gesamt ist überwiegend auf steigende Teilnehmerzahlen zurückzuführen. Zurückgehende Schülerzahlen erhöhen die Quoten zusätzlich.

Es ist anzunehmen, dass der Bedarf an OGS-Plätzen weiterhin steigt. Wie im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ zum Thema „Betreuungszeiten“ ausgeführt, steigt in Kindertageseinrichtungen der Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden pro Woche kontinuierlich. Unter anderem diese Entwicklung wird in der Folge mutmaßlich zu einer steigenden Nachfrage nach einer Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Eltern haben sich auf die Abwesenheit ihrer Kinder am Nachmittag eingerichtet. Auch die Stadt Dortmund geht von einem weiter steigenden Bedarf aus.

Ein kleiner Teil des Bedarfs wird an Grundschulen ohne OGS über das Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ abgedeckt. Hiermit erhöht sich die Betreuungsquote im Schuljahr 2012/2013 von 43,2 auf 45,4 Prozent der Schulkinder in der Primarstufe.

→ **Feststellung**

Die steigende Nachfrage nach OGS-Plätzen fordert die Stadt Dortmund weiterhin.

Zusätzliche Herausforderungen bei der Bereitstellung eines bedarfsgerechten OGS-Angebotes ergeben sich, wenn die Stadt Dortmund Schulstandorte schließt und dadurch OGS-Plätze wegfallen. Dies empfiehlt die GPA NRW wegen bestehender Flächenüberhänge im Grundschulbereich (siehe Teilbericht „Schulen und Sport“, Kapitel „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“).

Die Aufgabe von Schulstandorten führt grundsätzlich zu Rückzahlungsverpflichtungen für erhaltene Zuwendungen nach dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB). Es besteht eine Zweckbindungsfrist. Diese beträgt 20 Jahre für Räume und Flächen und zehn Jahre für Ausstattungsgegenstände. Die Zweckbindung kann gewahrt werden, wenn die geförderten Räume und Flächen oder die geförderte Ausstattung für weitere schulische oder andere Betreuungszwecke zur Verfügung stehen.

→ **Feststellung**

Durch den nahezu flächendeckenden Ausbau der OGS besteht für die Stadt Dortmund das Risiko, dass ausgebaut OGS-Standorte geschlossen werden müssen. IZBB-Mittel müssten dann möglicherweise zurückgezahlt werden.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
39,4	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
43,9	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
39,6	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Die vergleichsweise hohe Teilnehmerquote in der Förderschule ist damit zu begründen, dass die Förderschulen schon früh in den OGS-Ausbau einbezogen wurden und mittlerweile alle über eine OGS verfügen.

Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz (§ 8a SGB VIII). Sie prüft ihre Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die notwendigen Handlungsschritte bei Kindeswohlgefährdung sollten in einer verbindlichen Verwaltungsvorschrift festgelegt sein. Im Innenverhältnis ist eine Dienstvereinbarung besonders verbindlich. Diese konkretisiert die Pflichten des Arbeitnehmers und schafft die notwendige Handlungssicherheit. Sie hilft Fehlleistungen zu vermeiden. Sie dient auch dem Schutz der Handelnden, indem sie die Vorgehensweise definiert, Aufgaben abgrenzt und Verantwortlichkeiten zuweist.

Die Stadt Dortmund regelt die Verfahrensstandards in den „Verfahrensstandards Kinderschutz“. Darin beschreibt sie Handlungsstandards, gibt Verfahrensschritte vor und regelt die Dokumentation. Die Standards beinhalten eine Verfahrensregelung bei Inobhutnahme. Ein eigenes Kon-

trollsystem im Sinne einer systematischen Evaluation ist nicht etabliert. Die Verfahrensstandards haben den Charakter einer Dienstanweisung.

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards. Die Dortmunder Verfahrensstandards wurden mit den Verfahrensanforderungen abgeglichen und bewertet. Die Empfehlungen und Anregungen der GPA NRW hat die Stadt Dortmund im Prüfungsverlauf umgesetzt. Sie hat die Verfahrensstandards Kinderschutz und die zu verwendenden Vordrucke zeitnah angepasst. Dafür hatte sie eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Aktuell werden alle Fachkräfte des Jugendhilfedienstes zu den neuen Verfahrensstandards geschult. Im Anschluss sollen die Verfahrensstandards formell als Dienstanweisung erlassen werden.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt*
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/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).	nicht erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

* Anforderung erfüllt nach Anpassung der Verfahrensstandards im Prüfungsverlauf.

Die GPA NRW begründet die Bewertungen zusammengefasst wie folgt:

Die Verfahrensstandards Kinderschutz geben einzuhaltende Standardprozesse vor und regeln, wer verantwortlich ist. Nach der Überarbeitung erfolgen Gefährdungseinschätzung und Risikobewertung nach objektiven Merkmalen und differenziert nach Alter. Eine schematische Einstufung in eine Gefährdungsstufe ist bewusst nicht vorgesehen. Maßgeblich ist die individuelle sozialpädagogische Einschätzung. Diese wird im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte erör-

tert. In der zum Prüfungsbeginn vorgelegten Fassung der Verfahrensstandards war eine Ersteinschätzung des Gefährdungsrisikos nach Eingang der Meldung nicht zwingend vorgegeben. Auch der Vordruck „Erstmitteilung“ sah dies nicht vor. Der Vordruck zur Dokumentation des Hausbesuchs war nicht zwingend anzuwenden. Lediglich in der Dokumentation der kollegialen Beratung war eine Feststellung zur Gefährdung des Kindeswohls zwingend vorgesehen. Das Jugendamt überarbeitete die Prozessschritte und entwickelte neue Vordrucke im Prüfungsverlauf. Die neuen Verfahrensstandards entsprechen nun den Anforderungen. Die Prozessschritte sind übersichtlich in einem Flussdiagramm dargestellt.

Die Verfahrensstandards konkretisieren die Dokumentationspflichten. Nach der Überarbeitung sind die Dokumente „Ersteinschätzung bei Verdacht einer Kindeswohlgefährdung“, „Gefährdungseinschätzung beim Hausbesuch“, „Vereinbarung zur Sicherung des Kindeswohls“ und „Kollegiale Beratung im Rahmen des § 8a“ zwingend zu verwenden. Die neuen Vordrucke wurden um weitere Unterschriftsfelder erweitert.

Bei der Ersteinschätzung muss nach den überarbeiteten Verfahrensstandards festgelegt werden, ob ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder erforderlich sind. Der Zeitpunkt ist zu bestimmen. Wird von einem Hausbesuch oder einer Inaugenscheinnahme abgesehen, muss dies begründet werden. Das Jugendamt in Dortmund führt bei Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung regelmäßig einen Hausbesuch mit Inaugenscheinnahme durch.

Die Verfahrensstandards beinhalten, dass der Hausbesuch durch zwei Fachkräfte wahrgenommen werden muss. Nur im Notfall, wenn keine zweite Fachkraft erreichbar ist, darf er von einer Fachkraft allein durchgeführt werden. Eine Regelung, nach der beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein sollte, bestand nicht. In der Praxis achtete die Stadt Dortmund jedoch darauf, dass eine der am Hausbesuch beteiligten Fachkräfte über Berufserfahrung verfügt. Noch im Prüfungsverlauf nahm sie eine Regelung in die Verfahrensstandards auf.

Die Kinderschutzfälle werden zentral im Anwendungsverfahren SoPart erfasst. Die Jugendhilfedienstleitungen erhalten dadurch automatisch eine Meldung. Die automatisierte Auswertung aus SoPart wurde im Prüfungszeitraum verbessert. Die systematische Evaluation kann noch optimiert werden. Die Einführung eines eigenen Kontrollsystems zur Evaluation der Qualität der Kinderschutzarbeit ist geplant. Hierzu wird das Jugendamt ein Verfahren entwickeln.

Die Stadt Dortmund hat Vereinbarungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kinderschutzes nach § 8a SGB VIII sowohl mit Trägern der freien Jugendhilfe als auch mit Schulen abgeschlossen. Die Vereinbarungen beinhalten ein abgestimmtes Verfahren zum Kinderschutz und sehen eine turnusmäßige Evaluation der Zusammenarbeit vor. Anzuwendende Dokumentationsprotokolle wurden entwickelt. Das Jugendamt schloss zudem Vereinbarungen mit den städtischen Einrichtungen wie Kindertageseinrichtungen von FABIDO, den Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie dem Familien-Projekt. Es bestehen daneben weitere Kooperationen, z. B. das Projekt „Start mit Stolpern“ mit dem Klinikum. Netzwerkstrukturen zum Kinderschutz in Dortmund sind aufgebaut.

Ein wichtiger Standard ist die Rufbereitschaft des Jugendamtes. Diese ist aufgeteilt in eine Vordergrund- und Hintergrundbereitschaft. Die Stadt Dortmund stellt dadurch sicher, dass im Bedarfsfall zwei pädagogische Fachkräfte zur Verfügung stehen.

→ **Feststellung**

Die formulierten Mindestanforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Stadt Dortmund fast vollständig umgesetzt. Kritikpunkte konnten im Prüfungsverlauf weitestgehend ausgeräumt werden. Die Verfahrensstandards Kinderschutz und die zu verwendenden Vordrucke wurden angepasst.

Positiv hervorzuheben sind die stringenten Regelungen zum Hausbesuch und zur Inaugenscheinnahme der Kinder durch zwei Fachkräfte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Kinderschutzfälle systematisch evaluieren und die Ergebnisse für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards nutzen.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW prüfte, ob die Fachkräfte die Verfahrensstandards und die Anforderungen an den Schutzauftrag in der praktischen Fallbearbeitung einhielten. Hierzu sichteten wir acht Fallakten. Folgende Anforderungen wurden bewertet:

- Im Aktenvorblatt sind wesentliche Informationen und Ereignisse dokumentiert.
- Meldung und Ersteinschätzung sind vollständig dokumentiert und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Die Vorgehensweise folgt den vorgegebenen Prozessschritten und Dokumentationsstandards.
- Der Hausbesuch und die Inaugenscheinnahme des Kindes sind von zwei Fachkräften erfolgt und dokumentiert.
- Der Risikoeinschätzungsbogen ist vollständig ausgefüllt, ausgewertet und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr sind von allen Beteiligten erörtert und schriftlich bestätigt.

Zusammenfassende Ergebnisse:

- Die Akten beinhalten keine Ersteinschätzung mit Festlegung der Standardprozesse. Die alte Verfahrensregelung forderte dies nicht.
- In einem Fall ist für den Hausbesuch ein falsches Datum angegeben.
- In einem anderen Fall, in dem zwei Hausbesuche stattfanden, wurde für den ersten Hausbesuch keine Dokumentation anhand des vorgegebenen Vordrucks vorgenommen. Beim zweiten Hausbesuch ist nicht erkennbar, ob dieser mit zwei Fachkräften stattfand. Eine Unterschrift der zweiten Fachkraft war nicht vorgesehen.
- In einem Fall fand anstelle eines Hausbesuches lediglich ein Gespräch mit der Kindesmutter und der eingesetzten SPFH statt. Eine Begründung ist nicht dokumentiert.

- In zwei Fällen fehlt die Unterschrift der Jugendhilfedienstleitung auf der Dokumentation der kollegialen Beratung.

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards wurden bei der Bearbeitung von Gefährdungsmeldungen in allen wesentlichen Punkten mit einer Ausnahme eingehalten. Zu bemängeln sind lediglich einige formelle Fehler in der Dokumentation. Mit den überarbeiteten Verfahrensstandards und den neu entwickelten Vordrucken zur Dokumentation dürfte die Fallbearbeitung transparenter und noch weniger fehleranfällig werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt Dortmund
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Allgemeine Hinweise zur Stellenbetrachtung in Dortmund	5
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	6
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	8
Hilfe zur Pflege	10
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	14
Wohngeld	16
Rentenversicherung	18
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	19
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	20
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	21
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	21
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	22
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	24
Organisation und Steuerung des BuT	24
Kennzahlen zum BuT	25
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	25
Frühförderung	28
Integrationshilfen	30
Behindertenfahrdienst	31
Hilfe zur Pflege	33
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	33
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	34
Anlagen	35

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Soziales untersucht die GPA NRW den Fehlbetrag des gesamten Produktbereiches 05 -Soziale Leistungen- und ausgewählte Leistungen der Sozialhilfe. Schwerpunkte der Prüfung sind die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen nach dem SGB XII¹ und Stellenvergleiche für typische Aufgaben des Produktbereiches. Dabei richtet die GPA NRW den Blick auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ihr Ziel ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse.

Die Analyse der leistungsbezogenen Personalkennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen. Dafür dient die vergleichende Betrachtung als Indikator. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine analytische Stellenbemessung.

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

Die Aufgaben der kreisfreien Kommunen in den betrachteten Aufgabenfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Leistungsbezieher bzw. Fallzahlen unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Basis sind die Vollzeit-Stellen 2011 nach der tatsächlichen Besetzungssituation. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Leitung erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Leitungstätigkeiten verfälscht.

Aufgabenfeld	Aufgaben
Asylbewerberleistungsgesetz	Leistungsgewährung
3. und 4. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zum Lebensunterhalt und 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	Heimaufsicht
Wohngeld	Leistungsgewährung

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

Aufgabenfeld	Aufgaben
Rentenversicherungsangelegenheiten	Antragsaufnahme und Beratung
Bundesausbildungsförderungsgesetz	Leistungsgewährung

Die Daten für die Betreuungsstelle und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf) sind zwar erhoben worden, eine Darstellung erfolgt im Bericht nicht. Von den örtlichen Fürsorgestellen werden nur Teile der Begleitenden Hilfen im Arbeitsleben und des Kündigungsschutzes erbracht. Der Hauptteil wird von den Integrationsämtern der Landschaftsverbände durchgeführt. Der Stellenvergleich für die Eingliederungshilfe wird im Kapitel Eingliederungshilfe für behinderte Menschen dargestellt.

Nicht allein die gesetzliche Aufgabe bestimmt den Personaleinsatz, er kann auch durch örtliche Besonderheiten, kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und individuelle Standards geprägt sein. Bei den betrachteten Aufgaben handelt es sich teilweise um kostenintensive Leistungen, sodass der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zukommt.

Der 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 Dortmund bzw. Jahresstatistiken von IT. NRW als Grundlage verwendet worden. Liegen die Werte unter den Benchmarks, können sich Stellenpotenziale ergeben. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen legt die GPA NRW KGSt-Durchschnittswerte zugrunde. Weitere Kennzahlen wie z.B. die Leistungsdichten ergänzen die Prüfung. Bei einigen Aufgaben werden die Fallzahlen gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Stellenbetrachtung bezieht sich hauptsächlich auf das Dezernat V „Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen“. Die meisten der betrachteten Aufgabenfelder finden sich im Sozialamt dieses Dezernates. Das Sozialamt gliederte sich zur Zeit der Prüfung in folgende Abteilungen:

- Unterstützung von Senioren
- Hilfen zur Gesundheit, Hilfen zur Pflege und Hilfen für Menschen mit Behinderungen
- Hilfen bei wirtschaftlicher Bedürftigkeit
- Hilfen für Zuwanderer
- Hilfe bei drohender Wohnungslosigkeit
- Leistungen der gemeinsamen Versorgungsverwaltung Dortmund/Bochum/Hagen

Das Wohngeld bearbeitet das Amt für Wohnungswesen des gleichen Dezernates. Die Rentenversicherungsangelegenheiten sind im Amt Bürgerdienste des Dezernates III „Recht, Bürgerdienste, Sport und Freizeit“ angesiedelt.

Allgemeine Hinweise zur Stellenbetrachtung in Dortmund

Die Stellendaten zu den Aufgabenbereichen Asyl, 3. Kapitel, 4. Kapitel und Pflege sind mehrfach intensiv mit dem Team Personal und Organisation des Sozialamtes der Stadt Dortmund abgeklärt worden. Dabei passte die GPA NRW die Daten und damit auch die Kennzahlenwerte aufgrund gemeinsamer Absprachen und Erläuterungen der Aufgabendefinitionen immer wieder an. Die Veränderung der Stellendaten durch die Organisationsuntersuchung in den Sozialbüros machte das Sozialamt in der Erfassungsdatei kenntlich. Die GPA NRW berücksichtigte diese Veränderungen bei der Kennzahlenbildung. Im Dezember 2013 bestätigte die Stadt Dortmund ausdrücklich die Validität der übersandten Stellendaten und der Datenbasis. Auf dieser Basis besprach die GPA NRW die ermittelten Leistungskennzahlen und den Prüfbericht mit dem Sozialamt der Stadt Dortmund.

Zum Ende der Prüfung veränderte das Sozialamt jedoch die Stellenanteile bei einigen Aufgabenfeldern gravierend. Insbesondere die Anteile für das 3. und 4. Kapitel sind betroffen. Hier teilte das Sozialamt die Aufgaben (Einheitssachbearbeitung mit mehreren Aufgabenfeldern) neu auf und übermittelte der GPA NRW zum Teil stark veränderte Stellenanteile. Die veränderten Stellendaten mit erheblichen Auswirkungen auf die Leistungskennzahlen zum Ende der Prüfung konnten von der GPA NRW nicht nachvollzogen werden. Eine Plausibilisierung der neuen Daten war allerdings nicht mehr möglich. Aus diesem Grunde hat die GPA NRW die Daten zum Teil aus dem interkommunalen Vergleich ausgeklammert.

→ **Feststellung**

Die veränderten Stellendaten des Sozialamtes der Stadt Dortmund fließen zum Teil nicht in die interkommunalen Vergleiche der kreisfreien Städte ein, da sie nicht valide erscheinen.

→ **Empfehlung**

Das Sozialamt sollte die Verteilung der Aufgaben innerhalb der Einheitssachbearbeitung nochmals überprüfen, transparent darstellen und fortschreiben.

In Dortmund bearbeiten 12 Sozialbüros die folgenden Aufgaben aus dem Produktbereich:

- Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen Kap.3 SGB XII
- Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen Kap. 4 SGB XII
- Hilfe zur Pflege (ambulant) Kap.7 SGB XII
- Hilfe zur Pflege (stationär) Kap.7 SGB XII

Wie oben bereits beschrieben werden diese Aufgaben innerhalb einer Einheitssachbearbeitung erledigt. Eine solche dezentrale Organisation ist in der Regel personal- und kostenintensiver als eine zentrale Struktur. In einer zentralen Organisation kann Fachwissen besser gebündelt werden, es werden einheitliche Entscheidungen getroffen und Sachmittel und Ressourcen werden besser genutzt. Die Benchmarks der GPA NRW erreichen Kommunen mit einer zentralen Aufgabenzuordnung.

→ **Empfehlung**

Aus Gründen der Haushaltskonsolidierung sollte die Stadt Dortmund die Aufgaben des Sozialamtes stärker bündeln und die Anzahl der aktuell 12 Sozialbüros reduzieren.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher von Asylleistungen rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die Asylbewerberzahlen in NRW steigen proportional zu denjenigen des Bundes, da NRW nach einem sogenannten Königsteiner Schlüssel mehr Asylbewerber als andere Bundesländer aufnehmen muss. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die zwischenzeitlich sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangswohnheime geführt. Die Flüchtlingsströme sind zuletzt sprunghaft angestiegen, deshalb mussten bzw. müssen die Kommunen teilweise kurzfristig eine Vielzahl von Personen unterbringen. Viele Kommunen sind dabei an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen. Das Asylbewerberleistungsgesetz ist kein Bestandteil des Sozialgesetzbuches. Für das Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Leistungen gelten deshalb die jeweiligen Verwaltungsgesetze der Bundesländer. Art und Umfang der materiellen Hilfen sind weitgehend durch gesetzliche Vorgaben definiert.

Die Stadt Dortmund hat 2011 rd. 8,1 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhten sich 2012 auf rd. 10,2 Millionen Euro. Ursächlich sind die hohen Fallzahlenzuwächse und die Änderung der Regelsätze. Stark gestiegen sind auch die Krankenhilfee aufwendungen. Die unvorhersehbaren finanziellen Belastungen, werden nicht refinanziert. Die Bearbeitung der Krankenhilfeleistungen wirkt sich auch auf die Leistungssachbearbeitung aus, da die Krankenhilfefälle zum Teil sehr arbeits- und zeitintensiv sind.

Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	8.347	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	9.152	4.862	9.152	6.578	6.125	6.387	6.867	19

Wie oben bereits beschrieben ist die Leistungsdichte im Asyl in allen Vergleichskommunen stark angestiegen. Diese Entwicklung zeigt die nachfolgende Tabelle deutlich:

Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte AsylbLG

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	874	903	844	976	1.112	1.389
Fälle	512	598	592	618	731	889
Leistungsdichte*	1,50	1,55	1,45	1,68	1,91	2,41

*Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner IT.NRW

Die Leistungsdichte liegt im Betrachtungszeitraum immer unter dem Durchschnitt der kreisfreien Vergleichskommunen (2012 2,53). Der Trend steigender Fallzahlen setzt sich auch in 2014 und lt. Prognosen 2015 weiter fort.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Dortmund 2011 mit 10,45 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich setzte das Sozialamt 0,50 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein. Wie oben bereits beschrieben, reichte die Stadt Dortmund zum Ende der Prüfung geänderte Stellendaten ein. Hiervon war auch die Aufgabe Asyl betroffen. Diese Daten konnten von der GPA NRW im Prüfungszeitraum nicht mehr plausibilisiert werden. Nach den veränderten Daten setzte Dortmund für die Leistungssachbearbeitung nur noch 8,33 Vollzeit-Stellen ein. Gleichwohl berücksichtigt die GPA NRW diese veränderten Daten, da die Veränderungen nicht so gravierend wie bei den anderen Aufgabenfeldern waren. Zusätzlich wird bei der Aufgabe AsylBLG aufgrund der oben beschriebenen starken Veränderungen kein Potenzial ausgewiesen.

Damit setzte Dortmund 2011 je 100.000 Einwohner 1,88 Vollzeit-Stellen für die Aufgabe AsylBLG ein und liegt damit über dem Mittelwert der Vergleichskommunen (1,48 Vollzeit-Stellen).

Leistungsbezieher/Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Leistungsbezieher	93	74	354	189	157	178	222	20
Fälle	64	42	190	105	88	105	120	21

Dies bedeutet bei dieser Kennzahl, dass über 75 Prozent der Vergleichskommunen in 2011 einen höheren Leistungswert als Dortmund erzielt haben. Die GPA NRW hat den Benchmark auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2011 ist bei der Aufgabe Asyl auch nach der Stellenveränderung rein rechnerisch ein Stellenpotenzial vorhanden. Das Potenzial weisen wir aufgrund der oben genannten Gründe nicht aus.

In der Stadt Dortmund ist der Anteil der Leistungsbezieher des Asylbewerberleistungsgesetzes im Verhältnis zu den Fällen niedrig. Während in Dortmund in 2011 durchschnittlich 1,6 Personen zu einer Bedarfsgemeinschaft gehörten, waren es in den Vergleichskommunen durchschnittlich 1,8 Personen.

In Dortmund leben circa 75 Prozent der Leistungsbezieher in einer eigenen Wohnung. Dies führt zu einem Mehraufwand in der Sachbearbeitung. In vielen der Vergleichskommunen ist dieser Anteil wesentlich niedriger.

Einfluss auf die Aufgabenerledigung hat auch das Stellenniveau. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung erfolgt bei der Stadt Dortmund zu 70 Prozent von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes und zu 30 Prozent von Mitarbeitern des mittleren Dienstes. Damit liegt die Stadt Dortmund unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen, die diese Aufgaben zu 81 Prozent mit Mitarbeitern des gehobenen und zu 19 Prozent mit Mitarbeitern des mittleren Dienstes erledigen.

Wie bereits beschrieben sind in den nächsten Jahren weitere Fallsteigerungen zu erwarten.

→ **Empfehlung**

Orientierungsgröße für den Personaleinsatz kann der Benchmark der GPA NRW sein.

Zusätzliche Konzepte zur Unterbringung von Asylbewerbern und die Anpassung und Integration im Wohnumfeld können die Leistungssachbearbeitung zudem entlasten. Diese Konzepte gibt es in Dortmund.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen, die Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Seit 2005 hat sich der Leistungsbereich reduziert, da erwerbsfähige Personen im Alter zwischen 15 und der Regelaltersgrenze sowie die in der Bedarfsgemeinschaft mit ihnen lebenden Angehörigen SGB II Leistungen erhalten.

Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen (4. Kapitel) wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen.

Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise². Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent, für das Jahr 2013 75 Prozent und in 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Dieses bedeutet, dass die Stadt Dortmund weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

In Dortmund sind die Transferaufwendungen für die Leistungen des 3. und 4. Kapitels des SGB XII von rund 55 Millionen Euro 2008 auf 63,3 Millionen Euro 2012 gestiegen. Davon entfallen ca. 10 Prozent auf das 3. Kapitel SGB XII.

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

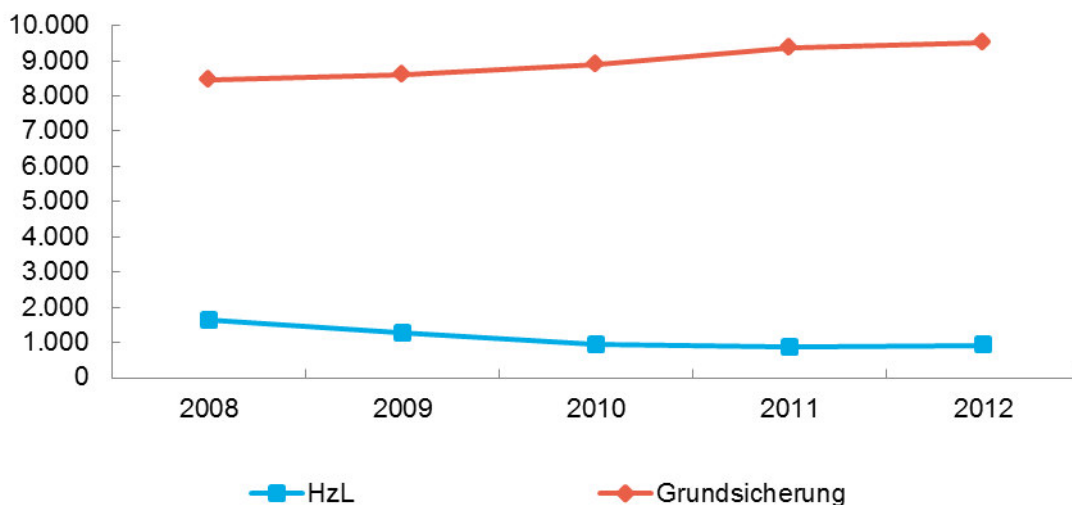
	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.760	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	6.071	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

² Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

Je 1.000 Einwohner bezogen in Dortmund 2011 16 Berechtigte Leistungen des 4. Kapitels. Damit bildet Dortmund das Maximum der kreisfreien Städte. Der Durchschnitt liegt bei 13 Leistungsberechtigten.

Von 2008 bis 2012 sind immerhin 888 Grundsicherungsfälle (1.048 Leistungsbezieher von Grundsicherungsleistungen) nach dem 4. Kapitel hinzugekommen. Diese Entwicklung macht die folgende Grafik deutlich:

Fälle im 3. Kapitel (HzL) und 4. Kapitel (Grundsicherung) SGB XII



Die Stadt Dortmund bearbeitet die Aufgaben nach dem 3. und 4. Kapitel in den bereits zitierten 12 dezentralen Sozialbüros. Zentral bearbeitet der Fachdienst 50/6 (Krankheit, Behinderung, Pflege) den Übergang von Fällen aus dem SGB II. Damit sollen ein Zugangsmanagement und eine Fallsteuerung gewährleistet werden. Diese genaue Prüfung macht sich auch in den rückläufigen Leistungsbeziehern im 3. Kapitel SGB XII seit 2008 (703 Bezieher weniger) bemerkbar. Seit 2008 fanden bei der Bearbeitung im 3. und 4. Kapitel SGB XII immer wieder Prozessveränderungen statt. Diese Prozessveränderungen beeinflussten auch die Erhebung der Stellendaten. So musste die GPA NRW die Stellendaten mehrfach anpassen. Die letzte Änderungsanmeldung haben wir schließlich nicht mehr berücksichtigt, weil die gelieferten Daten nicht ausreichend valide erschienen.

Ursprünglich nannte das Sozialamt 60,4 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung. Zum Ende der Prüfung bat die Stadt um Anpassung auf 36,5 Vollzeit-Stellen für Sachbearbeitungsaufgaben. Ob diese Stellen alle von der GPA NRW definierten Aufgaben zum 3. und 4. Kapitel enthält, also auch beispielsweise die Aufgaben des Fachdienstes 50/6, konnte nicht nachvollzogen werden. Während die Vollzeit-Stellen für Sachbearbeitung gesunken sind, sind die Anteile für Leitungsaufgaben von 5,3 Vollzeit-Stellen auf 6,7 Vollzeit-Stellen gestiegen.

Die Bearbeitungsintensitäten im 3. und 4. Kapitel SGB XII sind unterschiedlich. Die Bearbeitung eines Falles des 3. Kapitels ist vom Aufwand um 40 Prozent höher als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung waren unterschiedliche externe

sowie interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Deshalb hat die GPA NRW einen gewichteten Benchmark von 180 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

Für die Stadt Dortmund ergeben sich 2011 7.425 und 2012 7.570 gewichtete Fallzahlen.³

Aus den bereits genannten Gründen sind die Werte der Stadt Dortmund nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Der Vergleich der übrigen kreisfreien Städte untereinander stellt sich wie folgt dar:

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
	117	246	175	148	167	204	18

Die Städte, die den Benchmark erreichen, weisen unterschiedliche Organisationsformen in Form von Einheitssachbearbeitung und Mischarbeitsplätzen auf. Meist besteht eine zentrale Bearbeitungsstruktur.

→ **Empfehlung**

Das Sozialamt sollte die Verteilung der Aufgaben innerhalb der Einheitssachbearbeitung nochmals überprüfen, transparent darstellen und fortschreiben. Aus Gründen der Haushaltskonsolidierung sollte die Stadt Dortmund die Aufgaben des Sozialamtes stärker bündeln und die Anzahl der aktuell 12 Sozialbüros reduzieren.

Ausführungen zu dieser Empfehlung sind im Kapitel „Allgemeine Hinweise zur Stellenbetrachtung“ zu finden.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW⁴ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie auf deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Generell ist die Steuerungsmöglichkeit von kommunaler Seite in der Hilfe zur Pflege in einem größeren Maße gegeben als in den Leistungsbereichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII.

³ Die Berechnung der Gewichtung ist der Anlage zu entnehmen.

⁴ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

In allen Vergleichskommunen sind die ambulanten Anteile an den Gesamthilfen zur Pflege angestiegen. Dies gilt auch für Dortmund.⁵

Leistungsbezieher und Leistungsdichte* ambulante Hilfe zur Pflege

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	1.053	1.512	1.808	1.894	1.986
Leistungsdichte	1,80	2,60	3,11	3,26	3,41

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12

In Dortmund werden die ambulanten Pflegefälle im Fachdienst 50.4 Hilfen zur Gesundheit, Hilfen zur Pflege und Hilfen für Menschen mit Behinderung bearbeitet. Die Sozialbüros übernehmen ganzheitlich die Antragsbearbeitung. Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Dortmund 2011 mit 11,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,50 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt.

Die Stadt Dortmund setzte 2011 je 100.000 Einwohner 1,91 Vollzeit-Stellen für die Aufgabe ein und lag damit über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen (1,40 Vollzeit-Stellen).

Dieser Kennzahlenwert passt zu der Leistungsdichte, die 2012 nah am interkommunalen Maximum (3,42) liegt. .

→ Feststellung

Die Stadt Dortmund gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Leistungsbeziehern von ambulanter Hilfe zur Pflege.

In 2011 betreute das Sozialamt 2004 Leistungsbezieher. Davon 110 Leistungsbezieher in Zuständigkeit des überörtlichen Trägers (LWL). Obwohl die Sozialbüros im Rahmen der Einheits-sachbearbeitung zum Teil auch die ambulante Hilfe zur Pflege bearbeiteten, benannte die Stadt Dortmund keine Veränderung in den Stellenanteilen.

Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
189	116	250	171	132	160	202	17

Der Benchmark der GPA NRW beträgt 200 Leistungsbezieher pro Vollzeit-Stelle.

→ Feststellung

Die Stadt Dortmund erreicht 2011 nahezu den GPA Benchmark. Es errechnet sich lediglich ein geringes Stellenpotenzial. Durch weitere Fallzahlensteigerungen in den Folgejahren zehrt sich dieses auf.

⁵ s. dazu auch Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben sind begünstigende Faktoren für die Leistungssachbearbeitung. Die Stadt Dortmund verfolgt seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Das führt zu längeren Laufzeiten in der ambulanten Hilfestellung. Zudem sind die Seniorenbüros in Dortmund ein fester Bestandteil der kommunalen Altenhilfe. Sie arbeiten mit den pflegerischen Diensten und Einrichtungen sowie Ehrenamtlichen im Rahmen eines Netzwerkes zusammen. Eine gut organisierte Pflegeberatung und ein interdisziplinäres Team zur Bedarfsfeststellung unterstützen die Mitarbeiter in der Hilfestellung.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt bei der Stadt Dortmund zu 100 Prozent im gehobenen Dienst. Dieses ist bei den Vergleichskommunen zu 90 Prozent der Fall. In der Stadt Dortmund sind somit die Rahmenbedingungen vorhanden, um den GPA Benchmark zu erreichen.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Leistungsbezieher stationäre Pflege je 1.000 Einwohner

Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3,32	2,45	8,15	4,29	3,30	3,89	4,92	20
2012	3,47	2,44	8,24	4,37	3,35	4,18	5,00	19

Genau wie bei den Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel meldete die Stadt Dortmund zum Ende der Prüfung eine Korrektur der Stellenanteile. Ursprünglich abgestimmt waren 20,34 Vollzeit-Stellen für Sachbearbeitungsaufgaben. Zum Ende der Prüfung gab das Sozialamt nur noch 19,34 Vollzeit-Stellen für diese Tätigkeit an. Die Leistungsaufgaben sind von 1,05 Leitungsstellen auf 2,05 Vollzeit-Stellen gestiegen. Auch hier kann die Änderung nicht mehr plausibilisiert werden. Gleichwohl werden die Werte mit in den interkommunalen Vergleich genommen, da die Änderung kaum Auswirkungen auf das Ergebnis hat.

Zusätzlich zu den Leistungsbeziehern in eigener Zuständigkeit betreut das Sozialamt der Stadt Dortmund auch die Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LWL und das Pflegegeld für Selbstzahler⁶. Deshalb berücksichtigt die GPA NRW bei der Stellenbemessung auch diese Leistungsbezieher. Die Bearbeitung eines stationären Hilfefalles benötigt die gleiche Zeit wie die Bearbeitung von 2,5 Fällen von Pflegegeldselbstzahlern. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. Der GPA NRW Benchmark liegt bei 190 gewichteten Leistungsbeziehern. Die Gewichtungstabellen sind in der Anlage zu diesem Teilbericht enthalten.

Bei 2.273 stationären Pflegefällen und 345 Pflegegeld-Selbstzahlern ergeben sich 2.591 gewichtete Leistungsbezieher. Der Anteil des Pflegegeldes für Selbstzahler liegt mit 25,9 Prozent über dem Mittelwert der Vergleichsstädte (rd. 23 Prozent).

⁶ nach § 12 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PFG NW)

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil
134	79	261	161	127	153	195

→ Feststellung

Die Stadt Dortmund erreicht den GPA Benchmark im Jahr 2011 nicht. Es ergibt sich ein Stellenpotenzial von 5,7 Vollzeit-Stellen. Aufgrund der Fallzahlensteigerung in 2012 und 2013 verbleibt noch ein Stellenpotenzial von rd. 5,0 Vollzeit-Stellen.

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

Ein begünstigender Faktor, um den Benchmark zu erreichen, ist die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung. In Dortmund ist dies der Fall. Ausführungen zum Thema Unterhaltsheranziehung finden sich im folgenden Abschnitt.

Die flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Die Verweildauern in den Heimen haben sich in den letzten Jahren verkürzt, da die ambulanten Hilfen weiter ausgebaut wurden. Ferner haben auch die Kurzzeitpflegefälle zugenommen. Dies führt innerhalb der Sachbearbeitung zu einem Mehraufwand durch erhöhte Zu- und Abgänge. Ein interkommunaler Vergleich ist aufgrund der unterschiedlich genutzten Sozialhilfeprogramme und der unterschiedlichen Zählweise nicht möglich.

Unterhaltsheranziehung

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnissen aus anderen Rechtsgebieten geprägt. Deshalb wird von den Mitarbeitern ein hohes Spezialwissen gefordert. Die Einrichtung einer spezialisierten Unterhaltsabteilung führt in der Regel zu Einnahmesteigerungen. Aufgrund der Empfehlungen der GPA NRW aus dem letzten Prüfbericht spezialisierte die Stadt Dortmund die Unterhaltsabteilung. Gegenwärtig findet eine Organisationsuntersuchung in diesem Bereich statt. Dabei stehen unterschiedliche Kooperationen (mit dem Jugendamt, mit anderen Städten) im Mittelpunkt.

→ Feststellung

Die Bündelung von spezialisiertem Wissen in der Unterhaltsheranziehung stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Die Zusammenführung der Unterhaltsbearbeitung von mehreren Aufgabengebieten erschließt Synergien und führt in der Regel zu Einnahmesteigerungen.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Bei den Unterhaltsverpflichtungen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher erreicht die Stadt Dortmund einen Wert von 216 Euro in 2011 und 212 Euro in 2012. Das Ergebnis liegt unter dem interkommunalen Durchschnitt von 338 Euro 2011 bzw. 317 Euro 2012.

Für die Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege setzte das Sozialamt in 2011 9,40 Vollzeit-Stellen (0,70 Stellen Leitung) ein. 2012 waren es 11,25 Stellen (0,62 Stellen für Leitung). Die Stellenerhöhung wurde aufgrund einer internen Organisationsuntersuchung vorgenommen.

In 2011 bearbeitete die Unterhaltsstelle 990 und in 2012 831 Unterhaltsberechnungsfälle. Nach eigenen Angaben werden die Fälle immer komplexer. Dieses bestätigten auch andere Unterhaltstellen.

Vollzeit-Stellen für die Unterhaltssachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

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

Je Stelle Sachbearbeitung wurden in 2011 44.115 Euro und 2012 40.135 Euro an Unterhaltsforderungen festgesetzt. Wie viel von diesen Forderungen tatsächlich bei der Stadtkasse Dortmund eingehen, ist nicht bekannt.

→ Empfehlung

Zur Steuerung des Unterhaltsbereiches (Erträge, Ist-Einnahmen, Personaleinsatz, Organisation, Prozesse) sollten das Sozialamt notwendige Kennzahlen festlegen und regelmäßig auswerten.

Unterhaltsheranziehung sonstige Leistungen

Neben den Unterhaltsheranziehungen der Hilfe zur Pflege werden auch noch andere SGB X Unterhaltsforderungen in dem Spezialsachgebiet bearbeitet. Anders als andere kreisfreie Städte konnte die Stadt Dortmund das eingesetzte Personal hierfür spezifizieren.

→ Feststellung

Eine Aufteilung der Stellenanteile nach unterschiedlichen Rechtsgebieten ist sinnvoll, um die Arbeitsschwerpunkte und Zeitanteile zu ermitteln.

Für die Unterhaltsheranziehung der sonstigen SGB XII Leistungen setzte Dortmund 2011 1,15 Vollzeit-Stellen und 2012 0,91 Vollzeit-Stellen ein. Die Unterhaltsstelle bearbeitete 2011 373 und 2012 187 Unterhaltsberechnungsfälle. An Unterhaltsforderungen setzte das Sozialamt 2011 33.200 Euro und 2012 68.603 Euro fest. Genau wie bei den Unterhaltsforderungen für die Hilfe zur Pflege ist die tatsächliche Einnahme in der Unterhaltsstelle nicht bekannt.

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

In Nordrhein-Westfalen ist das WTG zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit dem WTG ist der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden.

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GEPA NRW⁷). Die angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Das Prüfungsintervall der Regelprüfung kann auf bis zu zwei Jahre verlängert werden. Die konkrete Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen noch unklar sind.

Die Heimaufsicht ist organisatorisch dem Sozialamt zugeordnet. Hier ist die Abteilung 50.303 Heimaufsicht zuständig. In 2011 setzte Dortmund für die Aufgabe 4,03 Vollzeit-Stellen ein. Auf Leitungsaufgaben entfielen 0,4 Vollzeit-Stellen. In 2012 erfolgte eine Aufstockung der Sachbearbeitung auf 6,13 Vollzeit-Stellen.

Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,69	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22,00

In 2011 war die Heimaufsicht der Stadt Dortmund für 95 Einrichtungen mit 6.431 Plätzen zuständig. In 2012 sind einige Einrichtungen hinzugekommen. Die Heimaufsicht war für 99 Einrichtungen mit 6.633 Plätzen zuständig.

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

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Einrichtungen	26,5	6,8	48,0	24,3	16,8	22,6	30,6	22
Plätze	1.772	739	2.831	1.563	1.089	1.351	1.793	20

Aufgrund der oben angeführten anstehenden gesetzlichen Veränderungen bildet die GPA NRW in der Heimaufsicht keinen Benchmark. Ein großer Anteil der Arbeit der Heimaufsicht besteht in beratenden Tätigkeiten. Fallzahlen zu den Beratungstätigkeiten können nicht vergleichbar erhoben werden, da diese unterschiedliche Umfänge haben und auch unterschiedlich von den Heimaufsichten erfasst werden.

Neben Verwaltungskräften setzt Dortmund in der Heimaufsicht auch Mitarbeiter aus der Krankenpflege ein. Da die Anforderungen in der Heimaufsicht immer weiter gestiegen sind, hat sich ein Team mit mehreren Professionen bewährt.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund muss die Heimaufsicht so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag als externe Qualitätssicherung erfüllt werden kann. Die geplanten gesetzlichen Änderungen sind dabei zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Der interdisziplinäre Mix aus Pflegefachkräften und Verwaltungskräften sollte auch bei einer eventuellen Personalaufstockung bedacht werden. Zusätzlich sind auch Vertretungsregelungen zu beachten.

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten verortet. In Dortmund ist die Wohngeldstelle seit 2013 im Amt für Wohnungswesen angesiedelt. Es hat eine Zentralisierung der Bearbeitung stattgefunden. Vorher erfolgte die Bearbeitung bei den Bürgerdiensten in den Bezirksverwaltungsstellen. Dabei wird das Wohngeld direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt⁸. Die Stadt hat die Kosten für die Bearbeitung der Wohngeldanträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht.

Lt. Statistik von IT.NRW betreute die Wohngeldstelle der Stadt Dortmund in 2011 18.719 Wohngeld-Fälle. Davon erhielten 134 sogenannte Lastenzuschüsse⁹. In 2012 waren es nur noch 14.690 Fälle. In allen Vergleichsstädten sind die Antragszahlen im Wohngeld gesunken. Dieses hat unterschiedliche Ursachen¹⁰. Das seit dem 01.01.2009 unveränderte Wohngeld hat aufgrund steigender Einkommen und Mieten seine Wirksamkeit als Unterstützungsleistung verloren. Gleichzeitig ist die Zahl von Haushalten gestiegen, die aus dem Wohngeldbezug in den Bezug aufstockender Leistungen nach dem SGB II wechseln. Bei den meisten Städten gingen die Wohngeldberechnungszahlen 2013 und 2014 erneut zurück.

Die Bearbeitung erfolgte 2011 mit insgesamt 22,7 Vollzeit-Stellen. Davon entfielen 1,5 Vollzeit-Stellen auf Leitungsaufgaben.

Eine Auswertung des Personaleinsatzes und die Bildung einer Leistungskennzahl erfolgen im Bericht nicht, da im Prüfungszeitraum die Umorganisation noch nicht abgeschlossen war. Zur Orientierung werden jedoch die interkommunalen Vergleichswerte der anderen kreisfreien Städte dargestellt.

⁸ siehe dazu § 32 WoGG Der Bund erstattet dem Land die Hälfte der Wohngeldzahlungen.

⁹ Nicht nur Mieter, sondern auch Wohneigentümer haben Anspruch auf Wohngeld in Form eines Lastenzuschusses s. dazu § 1Abs.2 WoGG.

¹⁰ siehe dazu auch das Diskussionspapier der Dezernate IV7V der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zum Verhältnis Wohngeld und Kosten der Unterkunft

Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, ob ein SGB II – Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst. Nicht alle Berechnungen laufen über das Wohngeld-Programm und werden auch nicht in der IT.NRW Statistik erfasst. Deshalb berücksichtigt die GPA NRW diese Fälle nicht bei der Berechnung der Leistungskennzahl. Die Stadt Dortmund erfasst die Proberechnungen nicht einheitlich.

→ Empfehlung

Die Proberechnungen sollten einheitlich erfasst und ausgewertet werden. Eine schriftliche Vereinbarung mit den Jobcentern zur Bearbeitung der Proberechnungen kann zur Arbeitserleichterung beitragen und eventuell zu einer Reduzierung der Proberechnungsfälle führen.

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 1.050 Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Ob dieser Wert von Dortmund erreicht wird, sollte überprüft werden. Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, haben eine zentralisierte Bearbeitung.

→ Empfehlung

Die Stadt Dortmund sollte den Personaleinsatz nach Abschluss der Reorganisation noch einmal überprüfen. Richtschnur kann der GPA Benchmark sein.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich¹¹ eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt, dieser wurde ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden:

- Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen,
- Verarbeitung der Prüfergebnisse,
- Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie
- die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen.

Nach den Erfahrungen bei der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene hat sich der mit dem Datenabgleich verbundene Arbeitsaufwand nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Es ist allerdings ein Mehraufwand geblieben, der je nach vorheriger

¹¹ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein kann. Auch in Dortmund ist es zunächst zu einem Mehraufwand gekommen.

Bei der künftigen Personalbemessung im Wohngeld sind die Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW ist das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt worden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Denn mit dieser Novelle soll nicht nur die Höhe der Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten wird gesetzlich ausgeweitet.

Rentenversicherung

Das Versicherungsamt gehört in Dortmund zu den Bürgerdiensten und dort zu dem Bereich Personen- und Versicherungsangelegenheiten.

Für die Bearbeitung der Rentenversicherung setzte Dortmund 2011 inklusive der Bezirksverwaltungsstellen insgesamt 6,41 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfielen 0,33 Stellen auf Leitungstätigkeiten und 6,08 Stellen auf Sachbearbeitung. Nach einer Organisationsuntersuchung sind 2012 0,3 Leitungsanteile und 1,29 Sachbearbeitungsanteile weggefallen. Die Leitungsanteile sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

Je 100.000 Einwohner setzte Dortmund 2011 1,1 Stellen ein. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 2,0 Stellen. Im Jahr 2011 bearbeitete die Stadt Dortmund neben sonstigen Anträgen und Beratungen 5.521 Antragsverfahren nach dem SGB VI. Davon waren ein großer Teil (2.179) Kontenklärungen.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Rentenversicherung 2011

Dortmund	Minimum*	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
908	276	983	638	430	508	781	15

*Eine Kommune hält nur geringe Stellenanteile vor.

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 900 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ Feststellung

Die Stadt Dortmund erreicht im Versicherungsamt den Benchmark der GPA NRW. Da das Versicherungsamt weitere Vollzeit-Stellen eingespart hat, ergibt sich wahrscheinlich auch für die Folgejahre kein Stellenpotenzial.

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen die Anträge entgegen (z.B. Rentenversicherungsträger, Rentenvereine). In einigen kreisfreien Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) gibt es kein Versicherungsamt. Häufig ist es historisch gewachsen bzw. auch abhängig von den bestehenden Strukturen (Nähe zum Rentenversicherungsträger und Angebot der Renten-

versicherungsträger, vor Ort zu beraten), in welcher Intensität die Kommunen diese Aufgabe wahrnehmen. In der Stadt Dortmund ist ein Rentenversicherungsträger ansässig.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion (also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge) zukommt. Von den Gemeinden wird hier nur erwartet, Auskünfte grundsätzlicher Art zu erteilen. Die qualifizierte Beratungspflicht obliegt allein den Sozialversicherungsträgern auf Grundlage des § 14 SGB I. Noch konkreter wird das Aufgabenportfolio der Gemeinden auf Grundlage des § 93 Abs. 1 Satz 1 SGB IV – Aufgaben der Versicherungsämter. Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze werden in NRW die kreisfreien Städte und in Angelegenheiten der Rentenversicherung die Gemeinden als zuständige Versicherungsämter benannt (§ 2 Abs. 1 und 2 ZuVO SGB). Den Gemeinden obliegt die Aufgabe, im Rahmen der Antragsannahme den Sachverhalt aufzuklären, Beweismittel beizufügen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten Sach- und Rechtsfragen zu beantworten. Eine qualifizierte Beratungspflicht lässt sich daraus nicht ableiten. Diese ist Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

Durch Veränderungen im Rentenrecht kann sich auch die Arbeitsbelastung bei den Versicherungsämtern ändern (Beispiel Mütterrente und die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahre). Dadurch kann es vorübergehend oder dauerhaft zu erhöhten Antragszahlen kommen. Dieses ändert jedoch nichts an dem von der GPA NRW festgesetzten Benchmark.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die BAföG Ämter sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten (Jugendamt, Bürgeramt, Sozialamt) angesiedelt. Das Amt für Ausbildungsförderung der Stadt Dortmund ist organisatorisch dem Sozialamt zugeordnet. Die Ausgaben werden direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt¹². Die Kosten für die Bearbeitung der Anträge hat Dortmund zu tragen.

In 2011 setzte Dortmund 8,45 Vollzeit-Stellen für die BAföG Bearbeitung ein, davon 0,45 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben und 8,00 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung. Damit entfielen in Dortmund 1,45 Vollzeit-Stellen auf 100.000 Einwohner. Die Stadt Dortmund liegt damit etwas über dem Mittelwert der kreisfreien Städte (1,20 Vollzeit-Stellen). Die Leitungsanteile liegen mit 0,06 Vollzeit-Stellen je Sachbearbeiter unter dem Mittelwert von 0,14 Vollzeit-Stellen je Sachbearbeiter.

Grundlage für die Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT. NRW. Hier werden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. Neben diesen Anträgen bearbeiten alle BAföG-Ämter zusätzlich manuelle Anträge, Rückforderungsfälle und sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungseingaben. Diese Aufgaben werten und zählen die kreisfreien Städten unterschiedlich. Deshalb sind sie nicht mit in die Leistungskennzahl eingeflossen. Anders als in den

¹² 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.

meisten anderen Vergleichskommunen sind in Dortmund die Antragszahlen von 2011 auf 2012 gestiegen. Im Jahr 2013 sind die Antragszahlen allerdings wieder gesunken.

BAföG-Anträge

Überschrift	2011	2012	2013
Gesamt	2.752	2.796	2.668
davon Neuankträge	1.187	1.211	1.054
davon Wiederholungsanträge	1.565	1.585	1.614

Der GPA-Benchmark liegt bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
344	239	685	354	291	330	372	20

→ Feststellung

Dortmund erreicht im BAföG-Amt in den Jahren 2011, 2012 und 2013 nicht den Benchmark der GPA NRW. Bezogen auf die Antragszahlen des Jahres 2013 errechnet sich ein Potenzial von rd. einer halben Stelle.

Eine hohe Anzahl an Neuankträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung. Der Anteil der Neuankträge an den Gesamtankträgen nach IT.NRW liegt in Dortmund bei rd. 43 Prozent. Der interkommunale Mittelwert liegt bei rd. 49 Prozent. Der Spitzenwert liegt bei 56 Prozent.

Auch spielt das Stellenniveau bei der Aufgabenwahrnehmung eine Rolle. Die BAföG Anträge bearbeiten ausschließlich Mitarbeiter im gehobenen Dienst. In den Vergleichsstädten verteilen sich die Anteile 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. Deshalb kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren mittelfristig zu einer Arbeitsentlastung führt. Inzwischen ist eine BAföG Novelle beschlossen worden. Das 25. BAföG-Änderungsgesetz verändert nicht nur die Finanzierungsstruktur zwischen Bund und Land, sondern das BAföG wird zum Schuljahr 2016 auch inhaltlich verändert. Die Bedarfssätze und die Einkommens- und Vermögensfreibeträge werden angehoben. Mit den Änderungen werden die Antragszahlen im BAföG vermutlich steigen.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen entspricht nicht immer den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks. In einigen Aufgabenfeldern konnten keine plausiblen Stellenanteile ermittelt werden (s. dazu die Ausführungen im Kapitel „Allgemeine Hinweise zur

Stellenbetrachtung in Dortmund“). Vermutlich ist im Aufgabenfeld 3. und 4. Kapitel SGB XII ein Potenzial vorhanden.

Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern spielen die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle: Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen belasten das eingesetzte Personal. Auch nach einer Wiederbesetzung ist der Arbeitsablauf belastet, da die Einarbeitungszeit sowohl die einzuarbeitende Kraft als auch die routinierte Kraft einschränkt. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden. Zusätzlich können die Aufgaben - wie eingangs bereits beschrieben- durch örtliche Besonderheiten und kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen geprägt sein.

Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen in Euro*	Gesamtpotenzial in Euro
Stationäre Pflege	5,0	55.100	275.500
BAföG	0,5	54.500	27.250
Gesamt	5,5		303.750

*KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Dortmund

Die ermittelten Potenziale können aufgrund der Altersfluktuation bzw. aufgrund von Bedarfen in anderen Aufgabenbereichen in den nächsten Jahren umgesetzt werden. Die genaue Realisierung der Stellenpotenziale ist durch eigene organisatorische Untersuchungen zu ermitteln. Es sollten insbesondere die Aufgabenfelder der Sozialbüros (mit der Einheitssachbearbeitung) untersucht werden. Dabei sind Vorgaben (Standards) zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Daneben muss festgelegt werden, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Das sind zum Beispiel längere Warte- oder Bearbeitungszeiten oder der Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen. Die Entwicklung der Fallzahlen und die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind ebenfalls als Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Hinweise gibt es dazu in den jeweiligen Kapiteln.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Fehlbetrag wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ ermittelt. In diesem Produktbereich sind die Sozialaufwendungen, die zunehmend die NRW Haushalte belasten, abgebildet. In NRW lagen die Sozialausgaben im Jahr 2013 bei insgesamt 14 Milliarden Euro.

Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

- Organisationsstrukturen,
- Grade der Ausgliederung von Aufgaben und
- politischer Ausrichtungen.

Die Kennzahl Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner wird aufgrund der oben beschriebenen Unterschiede nicht interkommunal verglichen. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Durch unterschiedliche Entlastungen des Bundes (zum Beispiel im 4. Kapitel SGB XII Grundsicherung und im SGB II-Bereich) sind die Erträge gestiegen und damit der Fehlbetrag gesunken. Gleichwohl sind die ordentlichen Aufwendungen von rund 378 Millionen Euro in 2008 auf rund 424 Millionen Euro in 2012 gestiegen.

Fehlbetrag Soziale Leistungen in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	259.495.100	266.626.209	263.611.425	273.883.272	258.244.474
je Einwohner	444	459	454	471	444

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II¹³ sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig, die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen zuständig. So liegt der qualitative Schwerpunkt der Kommunen bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind dies 18 zugelassene kommunale Träger, darunter die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Münster, Solingen, Wuppertal und Mülheim an der Ruhr. Die Stadt Dortmund hat sich gegen die Optionslösung entschieden.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote. Diese ist seit 2008 nahezu stabil und liegt über dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

SGB II-Quote in Prozent

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert
2011	17,7	8,5	21,4	14,8
2012	17,4	8,4	21,6	14,9

¹³ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

In 2011 hat die Stadt Dortmund rd. 135 Millionen Euro und in 2012 rd. 130 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen landesweit - wie auch in Dortmund - aus durchschnittlich zwei Personen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.365	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.395	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20

Wie in den meisten Städten sind seit 2008 die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung stark angestiegen:

Transferleistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
172.874.268	176.675.420	182.625.889	186.381.981	187.046.852

Bei den kommunalen Leistungen des SGB II sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit über 95 Prozent der kommunalen Leistungen aus. Dieses gilt auch für Dortmund. 2012 liegt der Anteil sogar bei 97,4 Prozent. Je geringer der Anteil ist, desto mehr Leistungen erbringen die Kommunen im Bereich der einmaligen Leistungen und der Leistungen für die Eingliederung. Dieses können Beihilfen für Hausrat oder Eingliederungsleistungen wie beispielsweise die Sucht- oder Schuldnerberatung sein.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.293	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.332	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Aufgrund der Bedeutung der Unterkunftskosten für den kommunalen Haushalt hat das Sozialamt zusammen mit dem Jobcenter ein fachbereichsübergreifendes Prüfkonzept erarbeitet. Schwerpunkt der Prüfung des Sozialamtes sind die kommunalen Erstattungen der Kosten der Unterkunft. Erfahrungen haben gezeigt, dass gerade bei den Kosten der Unterkunft ein großes Einsparvolumen vorhanden ist. Bereits nach wenigen Monaten der Überprüfung durch die eingerichteten Revisionsstellen haben sich diese gerechnet.

→ **Feststellung**

Die Überprüfung der Unterkunftskosten durch spezialisierte Mitarbeiter trägt zur Konsolidierung des Haushalts bei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Revision der Unterkunftskosten ausweiten und mit dem Jobcenter einen Mindestkatalog an Kennzahlen (Finanzen, Bedarfsgemeinschaften, Verfügbarkeit von Wohnraum, Einzelfallprüfungen, Kostensenkungsverfahren etc.) vereinbaren. Zusätzlich sollte regelmäßig das schlüssige Konzept der Stadt Dortmund überprüft und angepasst werden.

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.¹⁴ 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.

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen, als auch in einer Organisationseinheit wahrgenommen. So haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT. In der Stadt Dortmund erfolgt die Bearbeitung der BuT Leistungen gebündelt im Sozialamt. Allerdings können die Berechtigten die Anträge auch in den Sozial-, Familien- und Aktionsbüros, den Bezirksverwaltungsstellen, dem Arbeitslosenzentrum und im Jobcenter erhalten und wieder abgeben. Ausnahme bildet die Schulpauschale, die für Leistungsempfänger nach dem SGB II, dem 3. Kapitel SGB XII oder gem. § 2 AsylbLG automatisch zweimal jährlich mit der Regelleistung überwiesen wird.

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der BuT-Anträge durch das Sozialamt gewährleistet eine einheitliche Bewilligungspraxis und eine unbürokratische Herangehensweise.

Das Sozialamt arbeitet an einem eigenen Qualitätshandbuch zum BuT. Zusätzlich sind die wesentlichen Leistungsprozesse sowohl grafisch als auch tabellarisch erfasst. Es liegen zur Aufgabenerledigung aktuelle Arbeitsanweisungen und Checklisten vor, die auf einer Lotus-Notes Datenbank für die Sachbearbeitung hinterlegt sind. Die Mitarbeiter der Stadt Dortmund arbeiten auch mit dem Qualitätshandbuch des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS).

¹⁴ Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Kennzahlen zum BuT

Die Stadt Dortmund wendete 2011 rd. 2,3 Millionen Euro und 2012 rd. 5,9 Millionen Euro für BuT Leistungen auf. Lt. Statistik des MAIS schöpfte Dortmund rd. 58 Prozent der Bundesmittel für das BuT aus. In NRW lag die Ausschöpfungsquote 2012 bei rd. 63 Prozent. Wie in allen Vergleichsstädten stieg die Ausschöpfungsquote auch in Dortmund und lag 2013 bei rd. 92 Prozent. Die nicht verausgabten Mittel aus 2012 wurden ins Haushaltsjahr 2013 übertragen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales fordert einen Ausgleich der nicht abgerufenen Mittel für BuT-Leistungen.

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
171	87	234	133	19

Für die Schulsozialarbeit wendete die Stadt Dortmund in 2012 rund 3,8 Millionen Euro bzw. 34 Euro je Einwohner unter 21 Jahre auf. Damit liegt Dortmund über dem Mittelwert der Vergleichskommunen (32 Euro).

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 Eingliederungshilfe nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt der Kommunen ein. Auch die Zahl der Menschen mit Behinderungen ist gestiegen¹⁵. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungs- (Personal- und Sachkosten) und Finanzaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen.

Die kreisfreien Städte in NRW sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begrenzen. Auch in Dortmund war die Eingliederungshilfe im Fokus. Ziel der Stadt war es, Arbeitsabläufe zu verbessern, um Hilfeprozesse effektiver steuern zu können. So veränderte Dortmund beispielsweise die Zugänge oder die Struktur der Hilfe.

Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe bei den kreisfreien Städten sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst. Alle Leistungsarten, die nicht den vorgenannten Hilfearten zugeordnet werden konnten, werden unter den sonstigen Hilfen erfasst. Hier hat die GPA NRW bei den kreisfreien Städten große Unterschiede in der Zuordnung festgestellt. In der Dortmund werden die unterschiedlichsten Hilfen, die ansonsten nicht zuge-

¹⁵ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

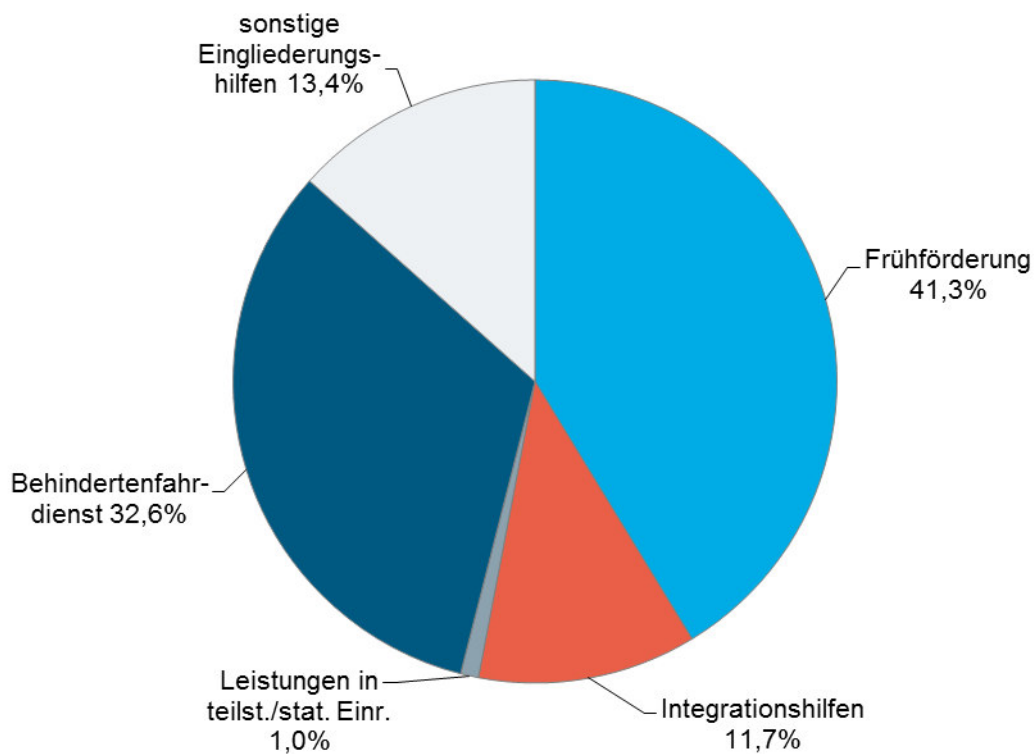
ordnet werden können, dort gebucht. Die Transferaufwendungen sind in der Stadt Dortmund nicht wie in den anderen Vergleichsstädten kontinuierlich gestiegen, sondern sind in den Vergleichsjahren unterschiedlich hoch. Ursächlich für den hohen Anstieg von 2008 auf 2009 waren die Aufwendungen zur Frühförderung.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen mit Behindertenfahrdienst	4.558.697	5.231.006	4.862.077	4.796.839	4.949.362
Transferaufwendungen ohne Behindertenfahrdienst	2.983.174	3.828.813	3.578.640	3.467.894	3.335.160

In der Stadt Dortmund verteilen sich die Transferaufwendungen auf folgende Hilfearten:

Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe in Prozent 2012



Auffällig bei der Verteilung ist der hohe Anteil des Behindertenfahrdienstes, der in anderen kreisfreien Städten erheblich niedriger ist. Hierzu finden sich Ausführungen im folgenden Kapitel zum Behindertenfahrdienst. Obwohl 2012 in Dortmund wie auch in den anderen kreisfreien Städten die Fallzahlen gestiegen sind und Fälle aus der Jugendhilfe (Kinder mit Behinderungen

in Pflegefamilien) zu Lasten der Sozialhilfe übernommen wurden¹⁶, sind die Aufwendungen in 2012 gesunken. Die Aufwendungen für den Behindertenfahrdienst sind allerdings gestiegen. 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

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5,97	3,41	27,06	10,13	7,50	8,86	10,17	21
2012	5,74	3,25	28,47	10,99	7,53	9,12	11,70	20

Die Stadt Dortmund bearbeitet die Eingliederungshilfen ganzheitlich. Die Bearbeitung von Widersprüchen und Klagen erfolgt auf der Teamleiterenebene. Ferner sind auch der Behindertenfahrdienst und die Steuerung des Budgetmodells zentral organisiert. Zusätzlich sind noch andere Ämter (Gesundheitsamt, Schulamt etc.) beteiligt. Berücksichtigt werden in dem Vergleich nur die Vollzeit-Stellenanteile für die Leistungsgewährung. In 2011 sind 11,08 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,5 Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt worden.

Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,99	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,35	22

Wie oben bereits beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet.

Insbesondere die Antragsbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Hier kann sich bereits ein geringfügiger Anstieg des Antragsvolumens (z. B. ein Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer, da durch ständige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen sind. Hier sind besonders die Integrationshilfen zu nennen, die sich ständig weiterentwickelt haben. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt. Dortmund hat in Teilbereichen bereits Spezialisierungen vorgenommen.

→ **Feststellung**

Eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Das Sozialamt hat für die Eingliederungshilfen in einigen Bereichen Checklisten erarbeitet. Ferner erarbeitete das Sozialamt ein Qualitätshandbuch Pflege und Behindertenhilfe.

¹⁶ Die Fälle werden allerdings weiterhin vom Jugendamt betreut.

→ **Feststellung**

Das Qualitätshandbuch des Sozialamtes zur Eingliederungshilfe unterstützt die rechtmäßige Hilfestellung und entlastet die Sachbearbeitung.

Frühförderung

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Die bedeutendste heilpädagogische Leistung ist die Frühförderung. Diese umfasst alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. In der Frühförderung werden Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt gefördert. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Das Angebot der Frühförderung umfasst solitäre Frühförderung und die Komplexleistung. Die Komplexleistung vereint Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Eingliederungshilfe. Soweit die allgemeinen Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, erhält das Kind sowohl eine heilpädagogische als auch eine medizinisch-therapeutische Förderung. Die Komplexleistung Frühförderung wird von den gesetzlichen Krankenkassen und dem Sozialhilfeträger Stadt Dortmund als Leistungsträger finanziert.

Eine Kostenbeteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

In Dortmund sind die Zahlen der Leistungsbezieher von Frühförderung stark gestiegen. Von 2008 bis 2012 sind 151 Leistungsbezieher von Frühförderung hinzugekommen. Gestiegen sind insbesondere die Leistungsbezieher von Komplexleistungen. In den Vergleichsstädten haben sich die Leistungsdichten sehr unterschiedlich entwickelt.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte Frühförderung

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	589	635	637	723	740
davon Komplexleistungen	209	275	272	297	334
Leistungsdichte*	20,3	22,08	22,27	25,42	25,93

*Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner unter 6 Jahren

Leistungsdichte* in 2012

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26	8	56	28	17	22	38	18

*Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner unter 6 Jahren

Obwohl die Frühförderung in Dortmund immerhin 41,3 Prozent der gesamten Eingliederungshilfen ausmacht, ist die Leistungsdichte noch unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

Transferaufwendungen Frühförderung in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	2.145.268	2.978.335	2.658.040	2.292.766	2.043.571
je Leistungsbezieher	3.642	4.690	4.173	3.171	2.762

Obwohl die Anzahl der Leistungsbezieher seit 2008 ansteigen, sinken die Transferaufwendungen. Dieses kann seine Ursachen in der Zusammensetzung (Verhältnis Solitär- zu Komplexleistung) der Hilfen und in der Laufzeit haben.

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.171	783	7.435	3.067	1.800	2.696	4.009	21
2012	2.762	1.208	5.629	3.040	1.833	2.632	4.266	20

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre¹⁷ und solitäre Förderung) enthalten. In Dortmund ist bereits seit 2006 eine interdisziplinäre Frühförderung (ISS) eingerichtet. Nicht alle Vergleichsstädte verfügen über eine ISS. Zwei kreisfreie Städte betreiben eine eigene Frühförderstelle mit eigenem Personal. Diese Städte sind in dem interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

Für die solitäre Frühförderung und die Komplexleistungen wählt die Stadt Dortmund unterschiedliche Wege in der Befundung und Diagnostik. Bei der solitären Frühförderung erstellt das Gesundheitsamt ein entsprechendes Gutachten und führt die Diagnostik durch. Aufgrund des Attestes eines Kinderarztes führt das Gesundheitsamt Plausibilitätsuntersuchungen durch. Eigene Untersuchungen sind selten.

Bei der Komplexleistung erfolgt die Begutachtung vom Leistungsanbieter, der auch die Therapie durchführt. Grundlage ist - wie bei der solitären Förderung - das Attest des Kinderarztes. Für dieses Verfahren bei der trägerübergreifenden Maßnahme hat sich die Stadt Dortmund entschieden, damit die Kinder nicht mehrfach diagnostiziert werden müssen. Das Gesundheitsamt nimmt lt. Aussage der Stadt Dortmund in jedem Fall eine Plausibilitätsprüfung vor. Zu einer eigenen Untersuchung des Gesundheitsamtes kommt es dabei sehr selten.

¹⁷] siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat ein Verfahren gewählt, bei dem die Förder- und Behandlungspläne weitestgehend aus einer Hand erstellt und durchgeführt werden. Grundsätzlich sollten Diagnostik und Therapie getrennt voneinander ausgeführt bzw. durch Dritte geprüft werden. Da jeder Antrag zusätzlich vom Gesundheitsamt geprüft wird und eine Vereinbarung mit der Trägergemeinschaft geschlossen wurde, kann die Stadt Dortmund ihre Zielvorstellungen in die Hilfestellung einbringen.

→ **Empfehlung**

Die Vereinbarung mit der Trägergemeinschaft sollte regelmäßig überprüft werden.

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-Behindertenrechtskonvention¹⁸. 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, obwohl die Bevölkerungszahlen in der anspruchsberechtigten Bevölkerung zurückgehen. Inzwischen hat das Land seine Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro und für sonstiges nicht lehrendes Personal 10 Millionen Euro¹⁹. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausbezahlt. Diese Inklusionspauschale soll der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nichtlehrendes Personal der Kommunen dienen. Kosten zur Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII sind ausgenommen.

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	378.443	457.169	508.505	653.048	579.880
je Leistungsbezieher	7.420	8.164	8.072	7.774	8.404

¹⁸ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

¹⁹ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Integrationshilfen werden nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poollösungen ist es nicht immer möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben.

Transferaufwendungen der Integrationshilfen je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro

Vergleichsjahr	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	7,85	5,81	71,00	26,11	11,14	25,50	31,03	20
2012	7,06	7,06	74,12	30,45	15,44	26,69	38,81	19

Auch in Dortmund ist ein sogenanntes „Budgetmodell“ an sechs Förderschulen installiert. Hier teilen sich mehrere Schüler einen Integrationshelfer. Daneben bewilligt das Sozialamt auch Einzelfälle an Regelschulen. Aufgrund eines Ratsbeschlusses weitete die Stadt Dortmund die Hilfen auch auf den OGS Bereich aus. Bei vielen anderen Kommunen erfolgte diese Ausweitung nicht.

→ Feststellung

Die Stadt Dortmund hat mit den Leistungsanbietern Vereinbarungen gem. § 75 SGB XII abgeschlossen.

An dem Bewilligungsverfahren sind unterschiedliche Ämter, so das Gesundheitsamt, Jugendamt, Schulamt und das Sozialamt beteiligt. Ferner ist die Bandbreite bei den Integrationshelfern und den Kosten für diese sehr hoch. Deshalb bildete die Stadt Dortmund ein dezernatsübergreifendes „Kompetenz-Team“.

→ Feststellung

Die Bildung eines dezernatsübergreifenden Kompetenz-Teams zur qualitativen Weiterentwicklung und Systemoptimierung ist der richtige Weg, um die Fallkosten auf Dauer zu senken.

Ziel dieses Teams war es auch, die Steuerung (Geschäftsprozesse, Fachlichkeit und Finanzen) aus einer Hand zu erreichen.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen, sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren²⁰. 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. In Dortmund führte das Sozialamt eine Eigenbetrie-

²⁰ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

ligung für bestimmte Teilnehmer des Fahrdienstes und eine Reduzierung der Freifahrten ein. Gleichwohl bewegen sich die Aufwendungen auf einem hohen, zuletzt deutlich steigenden Niveau. Dieses belegt auch der Anteil des Behindertenfahrdienstes an den Gesamthilfen mit 32,6 Prozent.

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	1.575.523	1.402.193	1.283.438	1.328.945	1.614.202

Die Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst der kreisfreien Städte zeigen eine große Spannweite. Dieses belegen auch die Extremwerte bei der einwohnerbezogenen Kennzahl. Hier bildet die Stadt Dortmund in 2011 den interkommunalen Höchstwert.

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2,29	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	2,78	0,06	2,87	0,62	0,27	0,41	0,79	19

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. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht. Auch Dortmund kann lediglich die Zahl der Berechtigten nennen. Es nehmen ca. 1.500 bis 1.600 Berechtigte den Fahrdienst in Anspruch. Die Leistung wird zu einem großen Teil als freiwillige Leistung erbracht.

Der Behindertenfahrdienst wird von der DEW 21 (Dortmunder Energie und Wasser 21) durchgeführt. Zwischen der DEW 21 und der Stadt Dortmund besteht seit dem Jahr 2005 ein Vertrag. Dabei trägt die Stadt alle betriebsnotwendigen Kosten. Die Stadt rechnet mit der DEW 21 einmal im Jahr ab. Vorher wird eine Abschlagzahlung gewährt.

In der Stadt Dortmund haben Menschen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind bzw. die einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkzeichen aG (außergewöhnliche Gehbehinderung) besitzen bzw. ihre Behinderung durch andere Nachweise belegen können, einen Anspruch auf Leistungen. Die Leistungsberechtigten müssen einen Antrag beim Sozialamt der Stadt Dortmund stellen. Mit der Genehmigung durch das Sozialamt erhält jeder Teilnehmer eine Teilnehmer-Nummer, mit der dann die Fahrwünsche angemeldet werden können. Eine Einkommens- und Vermögensüberprüfung erfolgt anders als in vielen Vergleichsstädten nicht. Fahrten zu Ärzten, Therapeuten und Krankenhäusern sowie Fahrten zur Arbeit sind ausgeschlossen. Kinder und Jugendliche bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres fahren kostenlos. Alle anderen Berechtigten haben 26 Freifahrten pro Jahr. Menschen mit niedrigem Einkommen haben jähr-

lich 60 Freifahrten. Darüber hinaus müssen sich die Berechtigten mit 4,90 Euro pro Strecke beteiligen.

→ **Empfehlung**

Unter Berücksichtigung der Haushaltslage der Stadt Dortmund, der hohen Transferleistungen für den Behindertenfahrdienst und des Alters des Vertrages, sollte der Fahrdienst dringend reformiert werden.

Lt. Auskunft des Sozialamtes fanden erste Reformgespräche mit der DEW 21 statt. Einige Vergleichsstädte schreiben den Behindertenfahrdienst regelmäßig öffentlich aus²¹. In anderen Vergleichskommunen gibt es Einkommensgrenzen, die bei Teilnahme am Fahrdienst nicht überschritten werden dürfen. Zusätzlich haben viele Kommunen die Beförderung nicht nur auf ein Unternehmen begrenzt, sondern viele Beförderungsunternehmen dürfen am Behindertenfahrdienst teilnehmen. Die Teilnahmeberechtigten suchen sich dann einen Fahrdienst aus. Dieses Verfahren hält die GPA NRW für unbürokratisch und kostensparend.

Hilfe zur Pflege

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziale Leistungen zur Hilfe zur Pflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfungsberichts betrafen die Einrichtung eines transparenten Controllings mit einer validen Datenlage und die Einrichtung einer Unterhaltsabteilung. Das Sozialamt der Stadt Dortmund hat das Gesamtcontrolling neu aufgebaut und verbessert. Dieses gilt nicht für die Zuordnung der Stellen. Beispielsweise bestanden bei den aufgabenbezogenen Stellenzuordnungen im Prüfzeitraum zwischen einzelnen Datenmeldungen erhebliche Differenzen, die bis zum Abschluss der Prüfung nicht abschließend geklärt werden konnten (weitergehende Erläuterungen finden sich im Kapitel „Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern“).

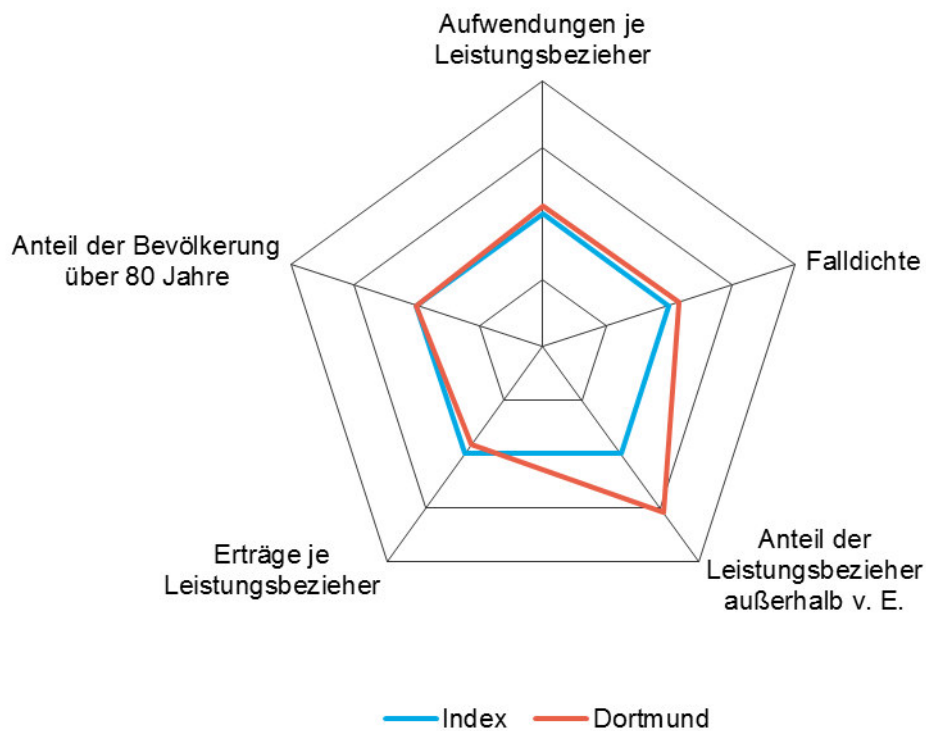
Die Stadt Dortmund hat den Unterhaltsbereich inzwischen spezialisiert. Hier sind erste Einnahmeverbesserungen zu verzeichnen. Weitere Ausführungen finden sich beim Stellenvergleich zur Aufgabe Unterhaltsheranziehung.

²¹ 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

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. Die Grafik zeigt, wie viel Prozent des Index (= 100 Prozent) die Stadt Dortmund erreicht:

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlagen

Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	873	1	873
4. Kapitel SGB XII	9.360	0,7	6.552
Gesamt	10.233		7.425

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2012

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	923	1	923
4. Kapitel SGB XII	9.496	0,7	6.647
Gesamt	10.419		7.570

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	1.928	1,0	1.928
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	345	1,0	345
Pflegewohngeldselbstzahler	794	0,4	318
Gesamt	3.067		2.591

→ 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
Dortmund im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	8
Realschulen	11
Gymnasien	13
Gesamtschulen	15
Sekundarschulen	17
Schulturnhallen	19
Turnhallen (gesamt)	21
Gesamtbetrachtung	22
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	23
Schulsekretariate	25
Organisation und Steuerung	27
Schülerbeförderung	28
Organisation und Steuerung	29
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	31

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen und Berufskollegs) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Die Nutzfläche² als detailliertere Bezugsfläche wurde von der GPA NRW abgefragt, konnte jedoch nur von wenigen Städten geliefert werden. Ein interkommunaler Vergleich auf dieser Basis ist daher nicht möglich. Auch bei der Stadt Dortmund sind die Nutzflächen nicht bekannt. Die BGF liegt üblicherweise durch die Bewertung der Eröffnungsbilanz bei allen Kommunen vor. Ein Flächenüberhang bei der BGF ist nicht in jedem Fall auf die konkrete Raumsituation übertragbar. Bei einigen Gebäuden ist ein erhöhter Wert durch die ineffiziente Gebäudestruktur begründet (z.B. überdimensionierte Nebenflächen wie große Flur- und Eingangsbereiche sowie Kellerflächen).

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.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Die Nutzfläche ist der Anteil der Grundfläche, der der Nutzung entsprechend der Zweckbestimmung dient.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Dortmund mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme³ sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen.

Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Bei den nachfolgend ausgewiesenen Potenzialen für die Schuljahre 2011/12 und 2019/20 hat die GPA in erster Linie Flächendaten sowie demografische Prognosen analysiert und insoweit eine arithmetische Betrachtung vorgenommen. Daneben sind auch schulrechtliche Entwicklungen sowie gesellschaftspolitische Aspekte zu berücksichtigen. Diese können jedoch nur bedingt prognostiziert werden. Die aktuell zum Teil für die Kommunen dramatisch anwachsenden Zuwanderungs- und Flüchtlingszahlen zeigen diese beispielhaft auf. Unter Flächengesichtspunkten kann aus heutiger Sicht auch die schulische Inklusion – wie oben beschrieben – noch nicht abschließend bewertet werden.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist die Anzahl der Grundschüler auch in Dortmund rückläufig. Seit dem Jahr 2003 hat sie sich von ca. 23.000 auf ca. 20.100 im Schuljahr 2011/12 verringert. Dies entspricht einem Rückgang von zwölf Prozent.

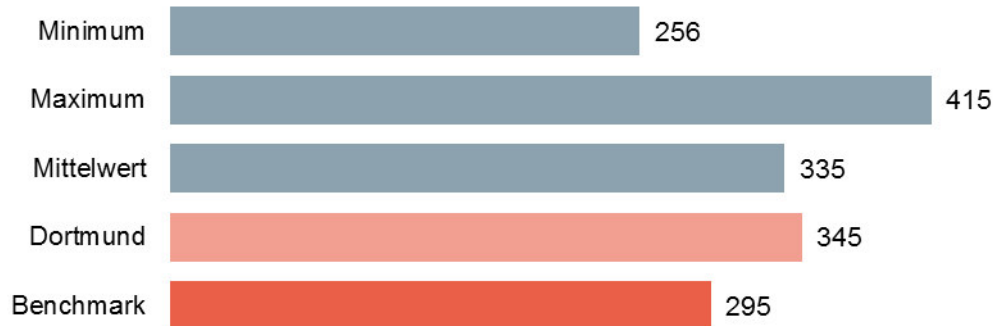
In dem letzten Prüfungsturnus hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Dortmund ein Wert von 15,39 m² je Schüler. Dieser lag interkommunal auf durchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einkalkuliert. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert auf 18,35 m² je Schüler erhöht.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Dortmund 92 Grundschulen an 98 Standorten. Bis auf acht Schulen verfügten alle über ein OGS-Angebot. Der Anteil der OGS-Schüler, die ein solches Ganztagsangebot in Anspruch nahmen, lag bei 45 Prozent (40 Prozent OGS und 5 Prozent Ganztag). Dieser ist bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

³ 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)

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
345 ⁴	256	415	335	309	322	370	21

Eine Grafik mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Grundschulstandorte findet sich als Anlage am Ende des Teilberichts (Grafik 1). Daraus ist zu ersehen, dass die folgenden Schulen auffällig hohe Werte ausweisen:

- Brukterer-Grundschule mit 1.148 m² je Klasse,
- Roncalli-Grundschule mit 789 m² je Klasse,
- Uhland-Grundschule mit 730 m² je Klasse,
- Langeloh-Grundschule mit 713 m² je Klasse,
- Bach-Grundschule mit 705 m² je Klasse,
- Gilden-Grundschule mit 687 m² je Klasse und
- Peter-Vischer-Grundschule mit 582 m² je Klasse.

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 im Primarbereich insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von 43.300 m². Die aktuellen Prognosen gehen davon aus, dass die Schülerzahl weiter absinken wird.

Hierauf hat die Stadt Dortmund reagiert und zwischenzeitlich folgende schulorganisatorische Maßnahmen realisiert:

- Bereits zum Ende des Schuljahres 2011/12 wurde der Schulstandort Loh-Grundschule (958 m²) aufgegeben. Das Schulgebäude steht zurzeit leer. Es soll zunächst als Ausweichquartier bis zum Neubau der Höchstener Grundschule (als Ersatz der alten Höchstener Grundschule und der Pavillons) in Hörde genutzt werden. Die weitere Nutzung des Gebäudes als Kindertagesstätte ab Ende 2016 wird zurzeit von der Stadt Dortmund geprüft.

⁴ 298.601 m² / 866 Klassen = 345 m² je Klasse

- Bei der Dietrich-Bonhoeffer-Grundschule wurde zum Ende des Schuljahres 2013/14 der Dependance Teil-Standort (1.180 m²) aufgegeben. Die weitere Verwendung des Gebäudes wird geprüft. Eine schulische Nutzung ist nicht mehr beabsichtigt.
- Die Augustinus-Grundschule (1.508 m²) wurde zum Schuljahresende 2013/14 aufgegeben. Das Gebäude wird vorübergehend von der Erich-Kästner-Schule genutzt. Ab 2017/18 soll das Gebäude freigezogen und zuständigkeitshalber an den Fachbereich Liegenschaften abgegeben werden. Eine schulische Nutzung soll nicht mehr erfolgen.

Bis zum Schuljahr 2019/20 initiiert die Verwaltung weitere Planungsprozesse, welche den politischen Entscheidungsgremien vorgelegt werden sollen. Es handelt sich um folgende Planungsüberlegungen:

- Am Schulstandort "Osterfeldstraße" in Dortmund-Eving steht vom Herbst 2014 an das Schulgebäude der zwischenzeitlich aufgelösten Hauptschule Eving (4.880 qm) für eine andere schulische Nutzung zur Verfügung. In diesem Schulgebäude sollen zukünftig die Osterfeld-Grundschule (2.884 qm) und die Kettler-Grundschule (2.004 qm) untergebracht werden. Die bisher von beiden Schulen genutzten Gebäude würden dann nicht weiter schulisch verwendet.
- Am Schulstandort "Dollersweg" in Dortmund-Wickede wird die bereits in der Auflösung befindliche Hauptschule Wickede (5.432 m²) zum Schuljahresende 2014/15 den Unterrichtsbetrieb endgültig einstellen. Das Schulgebäude wird vom Schuljahr 2015/16 an voraussichtlich für drei Schuljahre als Ausweichstandort für die Max-Born-Realschule genutzt, deren Stammgebäude im Schulzentrum "Asseln" grundsaniert wird. Eine langfristige Folgenutzung des Schulgebäudes am Schulstandort "Dollersweg" ab Sommer 2018 durch die Bach-Grundschule (4.932 m²) ist beabsichtigt.
- Am Schulstandort "Am Ostpark" wurde der Schulbetrieb der Hauptschule Am Ostpark zum Ende des Schuljahres 2013/14 endgültig eingestellt. Ein Teil der Gebäudeflächen (2.873 m²) werden von den am selben Standort eingerichteten Grundschulen Berswordt und der Franziskus übernommen. Der verbleibende Teil soll anderen kommunalen Nutzung zugeführt werden.

Die Umsetzung aller geplanten Maßnahmen der Stadt Dortmund unter Aufgabe der Schulen mit Wegfall der schulischen Nutzung für den Primarbereich würden die Grundschulflächen nur geringfügig auf ca. 298.300 m² verringern. Im Vergleichsjahr betragen die Grundschulflächen ca. 298.600 m².

→ **Feststellung**

Die Auflösung von drei Schulstandorten bzw. Teil-Standorten sowie die Umzugsmaßnahmen bewirken nahezu keine Flächenreduzierung im Primarbereich. Jedoch wird es bei der Durchführung der geplanten schulorganisatorischen Maßnahmen bei den Hauptschulen zu einem Flächenabbau kommen (siehe nachfolgende Ausführungen).

Bis zum Schuljahr 2019/20 gehen die Prognosen von einem weiteren Rückgang der Schülerzahl auf ca. 18.213⁵ aus. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern ergäbe dies 810 Klassen (2011/12: 866 Klassen, 2013/14: 844 Klassen).

Das Schulverwaltungsamt geht davon aus, dass die OGS-Quote bis zum Prognosejahr 2019/20 um 20 Prozent ansteigen wird. Die GPA NRW geht bei einem OGS-Anteil von 65 Prozent von einem Benchmark von 306 m² je Klasse aus. Sofern über die oben aufgeführten Grundschulgebäude hinaus keine weiteren Standorte aufgegeben werden, wird sich in der Prognoseberechnung ein rechnerischer Flächenüberhang von ca. 50.000 m² (ohne Berücksichtigung der Inklusion und zusätzlichen zuwanderungsbedingten Bedarfen) ergeben.

→ **Feststellung**

Aufgrund der vorgenannten Annahmen wird sich der Flächenüberhang bis zum Jahr 2019/20 noch vergrößern.

Im Vergleichsjahr 2011 haben acht Grundschulen nur noch eine Eingangsklasse und zwei Grundschulen keine Eingangsklasse mehr gebildet. Dies sind die Grundschulen Loh und Augustinus. Wie bereits erwähnt, wurde der Standort der Loh Grundschule zwischenzeitlich aufgegeben. Die Augustinus-Grundschule wurde zum Schuljahresende 2013/14 geschlossen.

Im Schuljahr 2014/15 haben ebenfalls acht Grundschulen nur eine Eingangsklasse gebildet.

Die Aufrechterhaltung kleiner Schulstandorte stellt sich nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ungünstig dar. Häufig wirft sie auch schulorganisatorische Schwierigkeiten auf, z.B. beim Ausfall von Lehrkräften und Ganztagsangeboten.

Erst eine räumliche Zusammenlegung der Schulstandorte würde den städtischen Haushalt nennenswert entlasten. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte der Stadt Dortmund sind die Entfernungen zwischen den Schulstandorten oft nur gering. Allerdings gibt es in Dortmund auch ländlich geprägte Stadtteile, die eine eher geringe Bevölkerungsdichte aufweisen. Die Aufgabe dieser Standorte würde zu entsprechend längeren Schulwegen der Kinder führen. Konkrete Planungen für die Aufgabe weiterer Grundschulen gibt es aktuell nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte zum Abbau der bestehenden Flächenüberhänge die Grundschulstandorte, die keine Zweizügigkeit erreichen, - unter Berücksichtigung der sonstigen Einflüsse (z.B. höhere Schülerfahrkosten) - nach Möglichkeit aufgeben. Sie sollte ihren Immobilienbestand - in erster Linie durch Vermarktung der freigezogenen Objekte - verringern.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Dortmund gab es in 2011/2012 folgende weiterführenden Schulen:

- 14 Hauptschulen,
- 14 Realschulen,

⁵ Prognose Grundschülerzahlen siehe zweiter kommunaler Bildungsbericht der Stadt Dortmund Tabelle II. 3/26. Die Schülerzahl wurde danach linear berechnet.

- 16 Gymnasien (davon zwei Privatschulen),
- neun Gesamtschulen und
- eine Waldorfschule.

Zum Schuljahr 2012/13 wurde zudem die Sekundarschule Westerfilde gegründet.

Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der nachfolgenden Flächenbe-
trachtung.

Hauptschulen

Auch die Zahl der Hauptschüler in Dortmund ist seit dem Jahr 2003 stetig rückläufig. Bis zum
Schuljahr 2011/12 ist die Schülerzahl von 6.421 auf 3.792 gesunken.

Dies entspricht einem Rückgang von über 40 Prozent. Damit ist die Hauptschule die Schulform
mit dem stärksten Schülerrückgang.

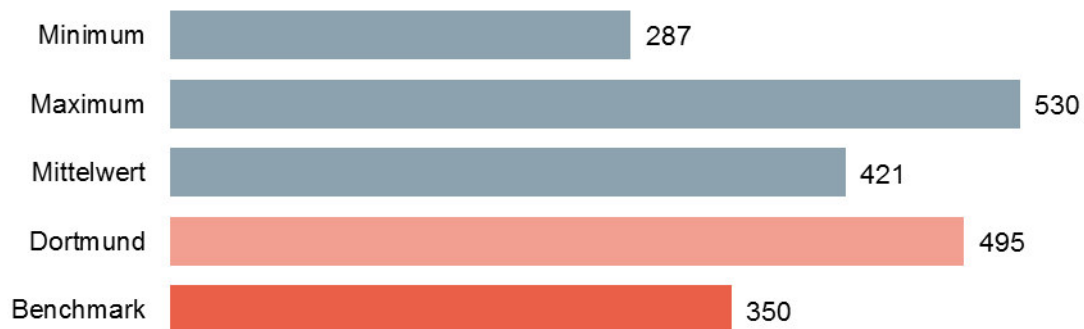
Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das ver-
änderte Schulwahlverhalten der Eltern zurückzuführen. Diese Entwicklung stellt sich in vielen
Städten ähnlich dar.

Die Hälfte der vierzehn Hauptschulen wird als Ganztagschulen geführt. Die Ganztagsquote lag
bei 47 Prozent.

Der Benchmark liegt für Hauptschulen in Halbtagsform bei 320 m² je Klasse, für Ganztags-
hauptschulen bei 370 m² je Klasse.

Aufgrund der Ganztagsquote von 47 Prozent setzen wir für die Hauptschulen in Dortmund ins-
gesamt einen Benchmark von 350 m² BGF je Klasse an.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
495 ⁶	287	530	421	396	425	465	21

Die Einzelaufstellung der Standorte (Grafik 2 am Ende des Teilberichts) zeigt, dass 13 Hauptschulen den Benchmark überschritten haben. Einzige Ausnahme ist die Hauptschule Husen. Diese lag mit 268 m² je Klasse weit unterhalb des Zielwertes. Die höchsten Flächenwerte bilden die nachfolgenden Hauptschulen ab:

- Hauptschule Nette mit 708 m² je Klasse,
- Hauptschule In der Landwehr mit 583 m² je Klasse,
- Hauptschule Kirchlinde mit 581 m² je Klasse und
- Hauptschule Hörde mit 580 m² je Klasse.

Im Vergleichsjahr 2011 errechnet sich für die Hauptschulen insgesamt ein Flächenüberhang von rund 27.700 m². Dies entspricht etwa 30 Prozent der gesamten Hauptschulflächen.

Die Stadt Dortmund hat auf die sinkende Auslastung der Hauptschulen reagiert und zwischenzeitlich folgende Maßnahmen realisiert:

- Die Hauptschulen Nette und Mengede wurden bereits am Standort "Mengeder Markt" zusammengeführt. Da das Schulgebäude am "Mengeder Markt" grundsaniert werden musste, wurden die zusammengeführten Hauptschulen in einem Gebäude im Schulzentrum Nette (6.599 m²) untergebracht. Nach Abschluss der Grundsanierung wurden die zusammengeführten Hauptschulen im Frühjahr 2013 endgültig an den Standort "Mengeder Markt" verlegt und haben sich einen neuen Namen gegeben (Jeanette-Wolff-Schule am Mengeder Markt). Das Gebäude der ehemaligen Hauptschule Nette im Schulzentrum Nette wird zukünftig für den gebundenen Ganztagsbetrieb des Heinrich-Heine-Gymnasiums und der Albert-Schweitzer-Realschule genutzt.
- Die Hauptschule am Ostpark wurde zum Ende des Schuljahres 2013/14 aufgegeben. Die Folgenutzung des Gebäudes (5.745 m²) wird zurzeit entwickelt. Einerseits soll es für die Grundschulen Franziskus sowie Berswordt und andererseits als Kinder- und Jugendtechnologiezentrum (KITZ.do) sowie Jugendzentrum genutzt werden.
- Die Hauptschulen Innenstadt-West und Kirchlinde konnten zum Schuljahr 2012/13 wegen zu geringer Anmeldezahlen keine Schüler im 5. Jahrgang aufnehmen:
 - In der Hauptschule Innenstadt-West (5.945 m²) wurden die Jahrgänge stufenweise abgebaut. Der Schulbetrieb wurde zum Schuljahresende 2013/14 endgültig eingestellt. Das Gebäude soll langfristig als Standort für das städtische Weiterbildungskolleg (Abendgymnasium, Westfalen-Kolleg) genutzt werden.
 - Die Hauptschule Kirchlinde (6.387 m²) im Schulzentrum "Kirchlinde" wurde zum Schuljahr 2013/14 aufgrund der insgesamt zu geringen Anzahl von Schülern zum

⁶ 94.536 m² / 191 Klassen = 495 m² je Klasse

Schulstandort "Mengede Markt" (jetzt „Jeanette-Wolff-Schule am Mengeder Markt“) verlegt. Eine Folgenutzung des Gebäudes im Schulzentrum Kirchlinde durch die Droste-Hülshoff-Realschule und das Bert-Brecht-Gymnasium zum Ersatz bisher genutzter mobiler Ersatzräume (Raumcontainer) und zur Verbesserung der Bedingungen für den Ganztagsbetrieb ist organisiert. Zudem ist für das Gymnasium die Erhöhung der Zügigkeit von 4 auf 5 geplant.

Somit verfügt die Stadt Dortmund aktuell nur noch über 10 Hauptschulen.

Die Stadt Dortmund wird künftig noch weitere zwei Hauptschulstandorte schließen:

- Die Hauptschule Wickede konnte zum Schuljahr 2012/13 wegen zu geringer Anmeldezahlen keine Schüler im 5. Jahrgang aufnehmen. In der Hauptschule Wickede (5.421 m²) werden die Jahrgänge stufenweise abgebaut. Sie wird zum Schuljahresende 2014/15 aufgelöst. In diesem Gebäude soll mittelfristig die Bachgrundschule untergebracht werden.
- Die Hauptschule Westerfilde (6.432 m²) soll zum Schuljahresende 2016/17 für die Sekundarschule auslaufen.

Das Gebäude der Hauptschule Eving wird (geplant 2014/15) freigezogen und für die Grundschule Osterfeld genutzt. (Die Hauptschulen Eving und Externberg sind bereits am Standort Externberg zusammengeführt.)

Werden alle geplanten Maßnahmen der Stadt Dortmund umgesetzt und fallen die aufgegebenen Schulen aus der schulischen Nutzung für die Hauptschule heraus, so verbleiben lediglich noch acht Hauptschulen. Diese verfügen dann über eine Gesamtfläche von ca. 50.900 m². Im Vergleichsjahr 2011 wurde für die 14 Hauptschulen insgesamt eine Fläche von ca. 94.500 m² zugrunde gelegt.

→ **Feststellung**

Die zwischenzeitlich durchgeführte und geplante Aufgabe der sechs Hauptschulen wird zu einer erheblichen Reduzierung der Hauptschulflächen führen.

Zum Schuljahr 2013/14 haben die vier nachfolgend aufgeführten Hauptschulen nur noch eine Eingangsklasse:

- Am Externberg,
- Emscherschule,
- Konrad-von-der-Mark-Schule und
- Kley.

Diese Schulen steuern voraussichtlich dauerhaft auf eine Einzügigkeit zu. Nach § 82 Abs. 4 des Schulgesetzes NRW müssen Hauptschulen grundsätzlich zweizügig geführt werden. Für die Weiterführung einzügiger Schulen ist eine Ausnahmegenehmigung erforderlich.

→ **Empfehlung**

Vor diesem Hintergrund und zum Abbau der bestehenden Flächenüberhänge sollte die Stadt Dortmund weitere Hauptschulen aufgeben. Sie sollte ihren Immobilienbestand möglichst durch Vermarktung der freigezogenen Objekte weiter verringern.

Durch das Auslaufen der Hauptschulen und das veränderte Schulwahlverhalten hat sich die Zahl der Hauptschüler im Schuljahr 2013 erheblich reduziert. Im Schuljahr 2011/12 konnten noch 191 Klassen gebildet werden, im Schuljahr 2013/14 sogar nur noch 154 Klassen.

Bis 2019/20 zeigen die Prognosen einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen auf (voraussichtlich dann nur noch rd. 2.100 Schüler⁷). Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 20 Schülern ergäbe dies 106 Klassen. Die GPA NRW legt dabei die gleiche OGS-Quote wie im Schuljahr 2011/12 zugrunde.

Wie bereits aufgeführt, werden sich nach Durchführung der oben aufgeführten geplanten Maßnahmen die Flächen der verbleibenden acht Hauptschulen auf ca. 50.900 m² belaufen. Dennoch verbleibt nach der Prognoseberechnung ein rechnerischer Flächenüberhang von rd. 14.000 m².

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund hat auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert. Sie hat zwischenzeitlich sechs von 14 Hauptschulen geschlossen bzw. die Schließung soll noch erfolgen. Mittelfristig kann allerdings davon ausgegangen werden, dass selbst die acht verbleibenden Hauptschulen nicht mehr durchgängig zweizügig geführt werden können.

Der Flächenüberhang wird sich durch die umgesetzten bzw. eingeleiteten Maßnahmen zukünftig verringern. Jedoch werden auch die verbleibenden acht Hauptschulen auf Dauer voraussichtlich nicht ausgelastet sein.

Realschulen

Die Schülerzahlen an den Realschulen sind in Dortmund seit 2004 stetig rückläufig. Bis zum Schuljahr 2011/12 ist ein Rückgang von zehn Prozent zu verzeichnen.

Lediglich eine von 14 Realschulen verfügt über ein Ganztagsangebot. Dieses wurde im Schuljahr 2011/12 von 15 Prozent der Schüler genutzt. Bezogen auf alle Realschüler lag der Ganztagsanteil bei einem Prozent.

Für Realschulen mit einem Ganztagsanteil bis 20 Prozent berücksichtigt die GPA NRW einen Benchmark von 283 m² je Klasse. Bei Halbtagsrealschulen ohne Ganztagsangebot liegt der Zielwert bei 273 m² je Klasse und bei Ganztagsrealschulen bei 324 m² je Klasse.

^{7 7} Prognose Hauptschülerzahlen siehe zweiter kommunaler Bildungsbericht der Stadt Dortmund Tabelle II. 3/30.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
392 ⁸	266	396	341	302	347	385	21

Die Flächenkennzahl der Dortmunder Realschulen liegt im Vergleich der kreisfreien Städte nahe am Maximalwert.

In der Einzelbetrachtung (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) haben zwölf Realschulen den Benchmark überschritten. Die Max-Born-Realschule erreichte den Zielwert; die Albrecht-Dürer-Realschule lag mit 145 m² je Klasse weit darunter. Die höchsten Kennzahlenwerte entfallen auf folgende Schulen:

- Gertrud-Bäumer-Realschule mit 552 m² je Klasse,
- Nikolaus-Kopernikus-Realschule mit 522 m² je Klasse,
- Ricarda-Huch-Realschule mit 496 m² je Klasse und
- Albert-Einstein-Realschule mit 484 m² je Klasse.

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 für die Realschulen insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von rd. 32.000 m². Der Flächenwert aller Realschulen überschreitet den Benchmark um fast 40 Prozent.

Die Stadt Dortmund hat zwischenzeitlich folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Die Nikolaus-Kopernikus-Realschule (6.270 m²) läuft aus und wird Standort für die dreizügige Sekundarschule Westerfilde, die zum Schuljahr 2012/13 eröffnet wurde.
- Die Albert-Schweitzer Realschule nutzt zusätzlich Räumlichkeiten des Gebäudes der ehemaligen Hauptschule Nette.
- Die Droste-Hülshoff-Realschule verwendet zusätzlich Räumlichkeiten im Gebäude der Hauptschule Kirchlinde.

⁸ 116.692 m² / 298 Klassen = 392 m² je Klasse

Infolge der Aufgabe des Standorts Nikolaus-Kopernikus-Realschule bei gleichzeitiger Flächenübernahme von den beiden Hauptschulen verringern sich die Gesamtflächen für die Realschulen nur geringfügig von 116.700 m² auf 116.500 m².

Durch das Auslaufen der Nikolaus-Kopernikus-Realschule und aufgrund der neuen Sekundarschule hat sich die Zahl der Realschüler verringert. Im Jahr 2011/12 konnten noch 298 Klassen gebildet werden. Für das Jahr 2013/14 waren es noch 290 Klassen.

Bis zum Schuljahr 2019/20 wird ein weiterer Rückgang der Schülerzahl auf 7.122⁹ erwartet. Auf Basis einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern ergäbe dies 274 Klassen. Weiterhin geht die GPA NRW - wie im Schuljahr 2011/12 - von einer OGS-Quote bis 20 Prozent aus. Falls nur die Nikolaus-Kopernikus-Realschule aufgegeben wird und darüber hinaus keine weiteren Realschulstandorte, ergibt sich in der Prognoseberechnung ein rechnerischer Flächenüberhang von rd. 39.000 m².

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund schließt eine Realschule. Aufgrund der Flächenübernahme von der Hauptschule kommt es jedoch bei den Realschulflächen in Summe nicht zu einer nennenswerten Flächenreduzierung. Das Flächenpotenzial hat sich in der Prognoseberechnung 2019/20 gegenüber dem Vergleichsjahr 2011 vielmehr vergrößert. Es kann davon ausgegangen werden, dass es aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen noch weiter ansteigen wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Aufgabe weiterer Realschulstandorte prüfen.

Gymnasien

In Dortmund ist die Zahl der Gymnasiasten seit dem Jahr 2001 kontinuierlich gestiegen. Bis zum Schuljahr 2011/12 ist eine Steigerung von 13 Prozent festzustellen. Im Vergleichsjahr 2011/12 besuchten insgesamt 14.687 Schüler die 14 Gymnasien in städtischer Trägerschaft. Davon entfielen 58 Prozent auf die Sekundarstufe I.

Viele Gymnasiasten haben durch die verkürzte Abiturzeit (G 8) am Nachmittag noch Unterricht. Der Benchmark berücksichtigt daher Flächen für Mensen und Ganztagsbereiche für 60 Prozent der Schüler der Sekundarstufe I. Die GPA NRW setzt daher für die Sekundarstufe I einen Benchmark von 290 m² je Klasse und für die Sekundarstufe II einen Benchmark von 236 m² je Kurs an.

⁹ Prognose Realschülerzahlen siehe zweiter kommunaler Bildungsbericht der Stadt Dortmund Tabelle II. 3/32.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse / Kurs in m² 2011



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
277 ¹⁰	231	336	279	259	282	286	21

Bei den Kennzahlenwerten der einzelnen Standorte (siehe Grafik 4 am Ende des Teilberichts) unterschreiten 50 Prozent der Gymnasien den Benchmark, eine davon sogar sehr deutlich:

- Helmholtz-Gymnasium mit 215 m² je Klasse/Kurs,
- Gymnasium an der Schweizer Allee mit 232 m² je Klasse/Kurs,
- Heisenberg-Gymnasium mit 233 m² je Klasse/Kurs,
- Phoenix-Gymnasium mit 236 m² je Klasse/Kurs,
- Leibniz-Gymnasium mit 245 m² je Klasse/Kurs,
- Käthe-Kollwitz Gymnasium mit 255 m² je Fläche/Kurs und
- Goethe-Gymnasium mit 261 m² je Klasse/Kurs.

Die höchsten Flächenwerte weisen die folgenden drei Gymnasien auf:

- Immanuel-Kant-Gymnasium mit 373 m² je Klasse/Kurs,
- Stadtgymnasium mit 344 m² je Klasse/Kurs sowie
- Reinoldus- und Schiller-Gymnasium mit 334 m² je Klasse/Kurs.

Bereits im Vergleichsjahr 2011 errechnet sich für die Gymnasien ein Flächenüberhang von insgesamt mehr als 9.000 m².

Die Stadt Dortmund hat zwischenzeitlich die Gesamtflächen der Gymnasien von ca. 172.000 m² auf 178.000 m² erhöht und zwar aufgrund folgender Maßnahmen:

- Das Heinrich-Heine-Gymnasium nutzt für den Ganztagsbetrieb Räumlichkeiten des Gebäudes der Hauptschule Nette.

¹⁰ 171.798 m² / 619 Klassen/Kurse = 277 m² je Klasse / Kurs

- Das Bert-Brecht-Gymnasium hat für die Erhöhung der Zügigkeit von 4 auf 5 und für den Ganztagsbetrieb Räumlichkeiten in der Hauptschule Kirchlinde erhalten.

Für das Schuljahr 2013/14 ist ein Rückgang der Schülerzahlen auf 13.648 zu verzeichnen, insbesondere verursacht durch den doppelten Abiturjahrgang 2013. Die Prognosen deuten für das Jahr 2019/20 einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen auf 13.336 an (Sekundarstufe I: 8.082 Schüler und Sekundarstufe II: 5.254 Schüler)¹¹.

Ausgehend bei der Sekundarstufe I von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern ergäbe dies 310 Klassen. Bei einer OGS-Quote von 60 Prozent geht die GPA NRW von einem Benchmark von 317 m² je Klasse aus. Unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Klassenstärke von 19,5 bei der Sekundarstufe II ergäben dies 270 Klassen/Kurse. Die GPA NRW setzt hier einen Zielwert von 236 m² je Klasse an. Unter Berücksichtigung der erhöhten Gesamtflächen der Gymnasien würde sich in der Prognoseberechnung 2019/20 ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 16.000 m² ergeben.

→ **Feststellung**

Der Flächenüberhang in der Prognoseberechnung steigert sich gegenüber dem Vergleichsjahr 2011. Gründe sind der langfristig prognostizierte Schülerrückgang und die erhöhten Gesamtflächen.

→ **Empfehlung**

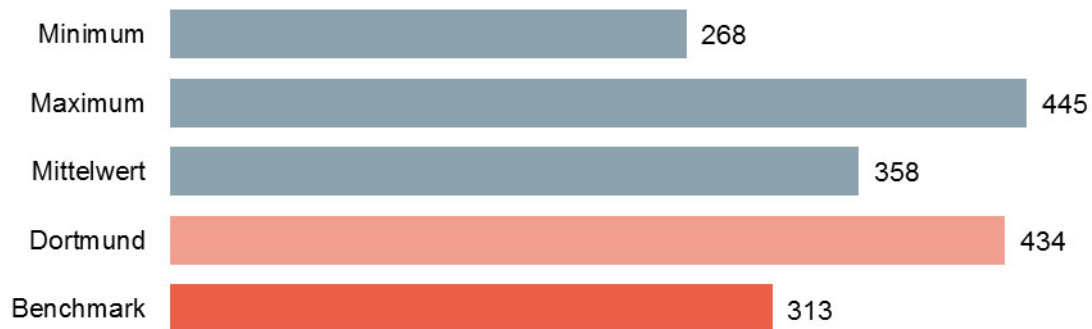
Die Stadt Dortmund sollte prüfen, ob die Flächen für die Gymnasien effizienter genutzt werden können. Sie sollte an Einzelstandorten die Flächen für die Schulnutzung optimieren. Zudem sollte sie anstreben, in den vorhandenen Objekten zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten parallel „unter einem Dach“ zusammenzufassen (z.B. Integration einer Grundschule oder eines Kindergartens).

Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler ist seit dem Jahr 2006 stetig rückläufig. Bis zum Schuljahr 2011/12 ist die Schülerzahl von 9.412 auf 9.077 zurückgegangen. Davon entfielen für das Vergleichsjahr 2011 82 Prozent auf die Jahrgangsstufen der Sekundarstufe 1. Die neun Gesamtschulen werden vier- bis sechszügig und durchweg als Ganztagschulen geführt.

¹¹ ¹¹ Prognose Gymnasialschülerzahlen siehe zweiter kommunaler Bildungsbericht der Stadt Dortmund Tabelle II. 3/34.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2011



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
434 ¹²	268	445	358	317	362	393	20

Die Flächenkennzahl der Dortmunder Gesamtschulen liegt im Vergleich zu den kreisfreien Städten nahe am Maximalwert. Die deutliche Überschreitung des Benchmarks um fast 40 Prozent weist auf erhebliche Flächenüberhänge hin.

In der Einzelbetrachtung der Gesamtschulen (siehe Grafik 5 am Ende des Teilberichts) liegen lediglich die Europaschule und die Martin-Luther-King-Gesamtschule unterhalb des Benchmarks. Die anderen Schulen überschreiten diesen Benchmark, zwei davon erheblich, nämlich:

- Gesamtschule Scharnhorst mit 677 m² je Klasse/Kurs und
- Anne-Frank-Gesamtschule mit 653 m² je Klasse/Kurs.

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Vergleichsjahr für die Gesamtschulen insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von 43.200 m². Allein 14.900 m² entfallen auf die Gesamtschule Scharnhorst und 11.600 m² auf die Anne-Frank-Gesamtschule, deren Kennzahlenwerte den Zielwert um mehr als 100 Prozent überschreiten.

Bei der Anne-Frank-Gesamtschule ist die Aufnahmekapazität in den zurückliegenden Jahren von sechs auf vier Schulzüge reduziert worden. Zurzeit werden an dieser Gesamtschule die Gebäude Burgholzstraße 114 bis 120 saniert. Nach Fertigstellung dieser Arbeiten wird das Gebäude Burgstraße 150 aus der schulischen Nutzung genommen.

Die Flächen aller Gesamtschulen verringern sich dadurch perspektivisch um 9.070 m² auf ca. 146.000 m².

Für das Schuljahr 2013/14 ist ein Anstieg der Schülerzahl auf 9.198 zu verzeichnen. Bis zum Schuljahr 2019/20 gehen die Prognosen aber von einem Rückgang auf 8.747¹³ aus.

¹² 154.837 m² / 537 Klassen/Kurse = 434 m² je Klasse / Kurs

¹³ Prognose Schülerzahlen Gesamtschulen siehe zweiter kommunaler Bildungsbericht der Stadt Dortmund Tabelle II. 3/38.

Die GPA setzt wie im Vergleichsjahr voraus, dass 82 Prozent auf die Jahrgangsstufen der Sekundarstufe 1 fallen. Dies entspricht 7.173 Schülern. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 25 Schülern ergäbe dies 287 Klassen. Die GPA legt bei der Sekundarstufe I für Gesamtschulen einen Benchmark von 336 m² je Klasse zugrunde.

Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 19,5 Schülern bei der Sekundarstufe II (1.574 Schüler) ergäbe dies 81 Klassen/Kurse. Die GPA NRW setzt hier einen Zielwert von 236 m² je Klasse an. Falls nur das Gebäude der Burgholzstraße 150 nicht mehr schulisch genutzt wird und keine weiteren Standorte aufgegeben werden, wird sich in der Prognoseberechnung ein rechnerischer Flächenüberhang von rd. 30.000 m² ergeben.

→ **Feststellung**

Der Flächenüberhang ist in der Prognoseberechnung für das Jahr 2019/20 geringer als im Vergleichsjahr. Grund dafür ist die Reduzierung der Gesamtflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte prüfen, ob die Gesamtschulflächen effizienter genutzt werden können. Sie sollte an Einzelstandorten - insbesondere bei der Gesamtschule Scharnhorst - die Flächen für die Schulnutzung optimieren. Zudem sollte sie anstreben, in den vorhandenen Objekten zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten parallel „unter einem Dach“ zusammenzufassen (z.B. Integration einer Grundschule oder eines Kindergartens).

Sekundarschulen

Die zum Schuljahr 2012/13 gegründete Sekundarschule wird dreizügig geführt. Die Sekundarschule Westerfilde übernimmt das Gebäude der auslaufenden Nikolaus-Kopernikus-Realschule (6.270 m²) und der auslaufenden Hauptschule Westerfilde (6.432 m²). Damit werden ihr insgesamt rund 12.700 m² zur Verfügung gestellt. Während der Aufbauphase der Sekundarschule und dem parallelen Auslaufen der bisherigen Schulen stehen ausreichend angemessene Flächen zur Verfügung. Jedoch wird es nach vollständigem Aufbau der Sekundarschule und Aufgabe der Hauptschulnutzung zu Flächenüberhängen kommen.

Die GPA NRW setzt für eine dreizügige Sekundarschule (18 Klassen) auf Basis des Benchmarks von 360 m² je Klasse einen Flächenbedarf von rund 6.500 m² an. Diesen überschreitet die Dortmunder Sekundarschule um 6.200 m².

→ **Feststellung**

Die Gebäude der Nikolaus-Kopernikus-Realschule und der Hauptschule Westerfilde werden voraussichtlich langfristig mit der Sekundarschule nicht ausgelastet sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Flächen optimieren und anstreben, Teilflächen der o.g. Gebäude für andere Nutzungen zu verwenden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Für das Vergleichsjahr 2011/12 hat die GPA folgende Potenziale ermittelt:

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	345	295	50	866	43.300
Hauptschulen	495	350	145	191	27.700
Realschulen	392	283	109	298	32.500
Gymnasien	277	262	15	619	9.300
Gesamtschulen	434	313	121	360	43.200
Gesamt					156.000

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20-30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von ca. 100-180 m² BGF. Die für diese Zwecke erforderlichen Räume können bei den meisten Standorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass ein m² BGF einen jährlichen Aufwand von rund 100 Euro verursacht (beinhaltet Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten). Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannbreite. Dies reicht aus, um die Kommunen für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und ihnen adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen. Bei einem Flächenabbau im errechneten Umfang könnte die Stadt Dortmund eine Haushaltsentlastung von rund 15,6 Mio. Euro erreichen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Flächen aus der kommunalen Nutzung entfallen.

Bei dem errechneten Flächenüberhang sollte berücksichtigt werden, dass es sich überwiegend um infrastrukturelle Flächenüberhänge in Gebäudealtbeständen handelt. Hier wirken oftmals überdimensionierte Nebenflächen (z.B. große Flur- und Eingangsbereiche) und Kellerflächen auf die Flächenbestände ein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Dortmund wird durch die zwischenzeitlich durchgeführten und bisher geplanten Maßnahmen bis 2019/20 bei allen betrachteten Schulformen insgesamt eine Flächenreduzierung um ca. 34.000 m² erreichen. Dies sind 22 Prozent des oben ausgewiesenen rechnerischen Potenzials.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte im Nachgang zu der überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW die konkrete Raumsituation und Nutzfläche der einzelnen Schulgebäude ermitteln und in die weitere Analyse einbeziehen. Hierdurch können die rechnerisch ermittelten Flächenpotenziale verifiziert und auf konkrete, standortbezogene Umsetzungsmöglichkeiten hin untersucht werden.

Da die Schülerzahlen in den nächsten Jahren allerdings weiter sinken werden, verringert sich auch der Flächenbedarf kontinuierlich. Die bisher geplanten Optimierungsmaßnahmen der Stadt Dortmund verhindern vor diesem Hintergrund lediglich ein weiteres Anwachsen der Flächenüberhänge in den nächsten Jahren. Ein nachhaltiger, an die Entwicklung der Schülerzahl angepasster Flächenabbau ist hingegen nicht erkennbar.

Potenzialtabelle Schulgebäude (Prognose 2019/20)

Schulart	Prognostizierte Klassen / Kurse in m ² BGF	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen/ Kurse	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	368	306	62	810	50.200
Hauptschulen	480	350	130	106	13.800
Realschulen	425	283	142	274	38.900
Gymnasien	307	279	28	580	16.200
Gesamtschulen	396	314	82	368	30.200
Sekundarschule	706	360	346	18	6.200
Gesamt					155.500

Die Potenzialberechnung für das Prognosejahr 2019/20 berücksichtigt nicht die Auffangklassen für zugewanderte Kinder und Jugendliche ohne ausreichende Deutschkenntnisse. Eine mittel- und langfristige Prognose dieser Schülerzahlen bzw. Klassenzahlen ist nicht möglich. Die Zahl der Auffangklassen ist zurzeit steigend. Im Vergleichsjahr 2011/12 musste die Stadt Dortmund elf Auffangklassen bilden. Im Mai 2014 waren es bereits 46 Klassen. Diese Klassen haben insgesamt einen Flächenverbrauch von ca.14.000 m². Weiterhin sind bei dieser Berechnung auch keine zusätzlichen Flächen für die Umsetzung der Inklusion berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Sofern die Stadt Dortmund keine weiteren Gebäude aufgibt bzw. Flächenreduzierungen durchführt, wird der Flächenüberhang im Schuljahr 2019/20 voraussichtlich kaum geringer sein als im Vergleichsjahr 2011/12. Eine weitere Reduzierung der Schulstandorte bzw. Flächenoptimierung der Einzelstandorte ist daher unbedingt erforderlich.

Schulturnhallen

Hier betrachten wir lediglich die Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72,2	42,7	79,7	64,1	60,9	66,1	68,8	20,0

Der interkommunal überdurchschnittliche Wert belegt, dass die Stadt Dortmund über ein flächenmäßig vergleichsweise großes Angebot an Schulturnhallen verfügt. Allein daraus lässt sich nicht ableiten, ob die vorhandenen Hallenflächen für den Schulunterricht ausreichen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildeten Klassen bzw. Kurse ausreicht. Die Schul- und Sportverwaltungen in den kreisfreien Städten haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

Die Beurteilungsgrundlage basiert auf der Annahme, dass drei Sportunterrichtsstunden je Klasse/Kurs pro Woche erteilt werden. Dies setzt voraus, dass kein Sportlehrermangel besteht und die Schulen den Sportunterricht gemäß Lehrplan in vollem Umfang anbieten können. Zudem erweitern Sportaußenanlagen und Schwimmhallen die Möglichkeit für die Erteilung von Sportunterricht und erhöhen die nutzbaren Zeiten in den Turnhallen-Einheiten.

Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Dortmund wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	72,2	82,5	10,3
Hauptschulen	15,9	17,0	1,1
Realschulen	24,8	17,5	-7,3
Gymnasien	51,6	37,5	-14,3
Gesamtschulen	29,7	35,0	5,3
Gesamt	194,3	189,5	-4,8

→ Feststellung

Bei den Schulturnhallen ist im Vergleichsjahr 2011 kein Überhang festzustellen.

Der Neubau der Dreifach-Sporthallen am Reinoldus-Schiller-Gymnasium und am Phönix-Gymnasium erhöht den Bestand auf 195 Turnhallen-Einheiten.

Durch die sinkenden Schülerzahlen wird auch in diesem Bereich der Bedarf an Halleneinheiten in den Folgejahren zurückgehen. Auf der Basis der für die Schuljahre 2019/20 prognostizierten Klassen-/Kurszahl (insgesamt 2.156 Klassen/Kurse) errechnet sich ein Bedarf von nur noch rund 180 Halleneinheiten.

→ Empfehlung

Aus Sicht der GPA NRW sollte im Rahmen der Schulentwicklungsplanung auch die Versorgung der Schulen mit Turn- und Sporthallen, Schwimmhallen und Sportaußenanlagen in den Blick genommen werden.

Turnhallen (gesamt)

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen.

Zu den vorstehend aufgeführten Schulsporthallen kommen 28,5 Halleneinheiten von Berufskollegs und Förderschulen sowie Hallen mit reiner Vereinsnutzung hinzu. Dazu gehören nicht nur Hallen, die im Eigentum der Stadt stehen oder von ihr angemietet sind, sondern auch sämtliche Objekte, deren Unterhaltung bzw. Bewirtschaftung von der Kommune unterstützt wird (z.B. durch Vereinszuschüsse). Turnhallen für spezielle Sportarten wie Eissport, Leichtathletik, Tennis, Radsport, Reitsport etc. bleiben dagegen unberücksichtigt.

Danach sind für die Stadt Dortmund 218 Halleneinheiten in die Kennzahlenberechnung eingeflossen:

Kennzahlenvergleich Turnhallen gesamt

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	336	201	397	311	283	318	349	19
Durchschnittliche BGF je Halleneinheit in m ²	891	547	933	775	718	760	856	18
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner	0,38	0,28	0,51	0,40	0,38	0,41	0,43	19

→ Feststellung

Die Stadt Dortmund weist unter den Vergleichsstädten hohe Hallenflächenwerte je Einwohner aus. Zwar ist die Anzahl der Turnhallen unauffällig, jedoch sind die vorhandenen Einheiten überdurchschnittlich groß.

Die Differenzierung nach den Stadtbezirken zeigt in Dortmund die meisten Halleneinheiten in der Innenstadt-West und die wenigsten im Bezirk Lütgendortmund.

Kennzahlenvergleiche Turnhallen nach Stadtbezirken

Stadtbezirken	Einwohner	Halleneinheiten	BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	Halleneinheiten je 1.000 Einwohner
Innenstadt-Ost	53.630	19,5	369	0,36
Innenstadt-West	51.688	32,0	587	0,62
Innenstadt-Nord	52.893	22,0	362	0,42
Eving	35.940	14,0	302	0,39
Scharnhorst	44.413	19,0	361	0,43
Brackel	53.884	21,0	342	0,39
Aplerbeck	55.056	16,0	230	0,29

Stadtbezirken	Einwohner	Halleneinheiten	BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	Halleneinheiten je 1.000 Einwohner
Hörde	53.223	20,5	356	0,39
Hombruch	56.110	13,0	210	0,23
Lütgendortmund	47.683	8,0	188	0,17
Huckarde	35.802	14,0	308	0,39
Mengede	37.804	15,0	327	0,40

Bisher erhebt die Stadt Dortmund keine Entgelte für die außerschulische Nutzung ihrer Sportstätten. Die GPA NRW hält eine angemessene Kostenbeteiligung für die Nutzung für sinnvoll und geboten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte eine entsprechende Entgeltordnung für die Nutzung der städtischen Sportstätten erlassen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In den Dortmunder Grundschulen kommt es durch den kontinuierlichen Schülerrückgang zu einem erheblichen Flächenüberhang. Die bisher eingeleiteten und geplanten Maßnahmen reichen nicht aus, um diesen dauerhaft zu reduzieren. Die Stadt Dortmund sollte Schulstandorte, die keine Zweizügigkeit erreichen, unter Berücksichtigung der sonstigen Einflüsse (z.B. höhere Schülerfahrkosten)- konsequent aufgeben.
- Die Stadt Dortmund hat das Angebot bei den weiterführenden Schulen verändert: Sie schließt eine Haupt- und eine Realschule. Mit der Gründung einer Sekundarschule bietet sie eine neue Schulform an. Die neue Schule übernimmt die Gebäude der auslaufenden Schulen. Um den weiter sinkenden Schülerzahlen gerecht zu werden, muss die Stadt Dortmund die Maßnahmen zur Verringerung des Gebäudebestandes stetig weiter fortführen.
- Bei den Hauptschulen waren im Vergleichsjahr bereits große rechnerische Flächenüberhänge vorhanden. Die Stadt Dortmund hat auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert und schließt sechs von 14 Hauptschulen. Mittelfristig kann davon ausgegangen werden, dass die verbleibenden acht Hauptschulen nicht mehr zweizügig geführt werden können.
- Auch die Realschulen waren im Jahr 2011/12 nicht ausgelastet. Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen hat die Stadt eine Realschule auslaufend gestellt. Infolge der Flächenübernahme von der Hauptschule kommt es jedoch nicht zu einer nennenswerten Flächenreduzierung. Die Stadt Dortmund sollte die Aufgabe weiterer Realschulstandorte prüfen.
- Auch bei den Gymnasien und Gesamtschulen waren im Vergleichsjahr rechnerische Flächenüberhänge festzustellen. Die Stadt Dortmund muss zur Verringerung des Gebäude-

bestandes Maßnahmen einleiten. Für die ineffizienten Gebäude sollte die Stadt anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen verschiedenen Alternativen (Verlagerung, Um- und Neubau) prüfen. Auch die Möglichkeit, Teilflächen für andere, mit dem Schulbetrieb verträgliche Nutzungen zu verwenden (z.B. Integration einer anderen Schulform, von Kindergärten), sollte geprüft werden. .

- Die Potenzialberechnung aufgrund der Prognosedaten des zweiten kommunalen Bildungsberichts der Stadt Dortmund zeigt, dass ohne zusätzliche Optimierungsmaßnahmen zukünftig bei allen Schulformen rechnerische Flächenüberhänge verbleiben werden. Die Stadt Dortmund sollte daher bei allen Schulformen die Schließung weiterer Schulstandorte in Betracht ziehen oder eine Flächenoptimierung an Einzelstandorten anstreben.
- Die vorhandenen Schulturnhallen zeigen im Vergleichsjahr 2011 keine Flächenüberhänge auf. Durch die sinkenden Schülerzahlen werden zukünftig aber auch weniger Sportflächen benötigt, so dass sich perspektivisch ein Überhang an Halleneinheiten ergeben wird. Die Stadt Dortmund sollte eine Entgeltordnung für die Nutzung der städtischen Sportstätten erlassen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Dortmund mit dem Index 2.

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 Lebenszykluskosten¹⁴ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügten Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 1) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Dortmund 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 Dortmund die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Dortmund einen Wert von 66 Prozent erreicht. Dies indiziert, dass bereits gute Ansätze vorhanden, aber auch noch Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

In Dortmund ist der Fachbereich Liegenschaften aufgrund der Eigentümerfunktion für das strategische Flächenmanagement zuständig. Gemäß Ratsbeschluss vom 15.12.2011 ist in der

¹⁴ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

Stadt Dortmund aufgrund der Haushaltssituation sowie der demografischen Auswirkungen der Flächenverbrauch insbesondere im Bereich der Schulinfrastruktur und des Büroflächenmanagements zu reduzieren bzw. zu optimieren. Nach eigenen Angaben überprüft der Fachbereich Liegenschaften daher kontinuierlich, ob und in welchem Umfang die städtischen Immobilien noch für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Jährlich wird eine Schulstrukturanalyse unter der Federführung des Fachbereichs Liegenschaften in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Schule und der Städtischen Immobilienwirtschaft erstellt. Die Verwertung der nicht mehr benötigten Schulgebäude gehört daher ebenfalls zu den Aufgaben des Fachbereichs Liegenschaften. Beispiele sind der Abriss der ehemaligen Elisabeth Grundschule und der Abbruch bzw. die Vermarktung der früheren Vinck-Grundschule.

→ **Feststellung**

Der Fachbereich Liegenschaften ist die zentrale Stelle für die Steuerung des Immobilienportfolios. Die wesentlichen Gebäudedaten liegen ihm vor. Er entwickelt Maßnahmen, um den Gebäudebestand jeweils an den notwendigen Bedarf anzupassen. Ein nachhaltiger Flächenabbau aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen ist aktuell noch nicht erkennbar. Wir verweisen an dieser Stelle auf die vorstehenden Ausführungen unter der Überschrift „Potentialberechnung Schulgebäude“.

Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte. Belegung, Flächendaten, Gebäudevollkosten und –werte sowie der Zustand müssen bekannt sein. Die Gebäudedaten und Grundrisspläne der bewirtschafteten Immobilien sind digital erfasst. Die angefallenen Gebäudekosten können aus der SAP-Software entnommen werden. Standardmäßige Berichte über die Entwicklung der Daten werden bisher nur für die Schulinfrastruktur erstellt. Zielsetzung ist es, diese auch für die Immobilien der anderen Bereiche anzufertigen.

Über ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster verfügt der Fachbereich Liegenschaften noch nicht. Es befindet sich allerdings im Aufbau. In einem solchen Kataster sollten alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst sein.

Ein Vertragskataster, in dem die externen Dienstleistungs- und Serviceverträge katalogisiert sind, liegt vor. Dies gilt z. B. für die Arbeitssicherheitsdienste, für die Grünflächenunterhaltung (Stadtamt 66), für Handwerkerrahmenverträge zur reinen Störungsbeseitigung, für Reinigungsleistungen, für Alarmaufsaltungen usw.. Neuausschreibungen dieser Verträge finden routinemäßig alle zwei bis drei Jahre statt.

Die Stadt Dortmund erstellt jährlich einen Energiebericht, welcher Angaben über die Einsparungen durch Sanierungsmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen liefert. Zudem legt sie Zielwerte für die Energieverbräuche fest. Die Vorgaben sind darauf ausgelegt, dauerhaft niedrige Verbrauchswerte und so letztlich auch reduzierte Bewirtschaftungsaufwendungen zu erreichen.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt der Fachbereich Liegenschaften nur im Bedarfsfall an, um anstehende Neubauprojekte oder Sanierungsvarianten zu vergleichen.

Für die bestehenden Gebäude führt der Fachbereich Liegenschaften 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 zeitnah eindeutig zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich Liegenschaften sollte gemeinschaftlich mit der Städtischen Immobilienwirtschaft ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Die Kennzahlenerhebung sollte sukzessive auf den gesamten Gebäudebestand ausgeweitet werden.

Hinweise zum Aufbau eines solchen Kennzahlensystems sind dem als Anlage beigefügten Fragebogen zu entnehmen.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren durch folgende Faktoren verändert:

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Dortmund hatte 2011 insgesamt 119 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte¹⁵. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen, zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, ohne Auswirkung.

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(alle Schularten außer Berufskollegs)**

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73	55	103	73	67	72	76	22

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung ist in Dortmund niedriger als in den meisten Vergleichskommunen (41.501 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber einem Mittelwert von 42.421 Euro).

¹⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Ein Indikator für die Stellenausstattung ist die Anzahl der zu betreuenden Schüler:

**Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011
(alle Schularten außer Berufskollegs)**

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
570	428	778	602	548	605	659	22

→ **Feststellung**

Der Personaleinsatz sowie die Vergütung führen in diesem Bereich zu einer interkommunal durchschnittlichen Positionierung bei den gesamten Personalaufwendungen für die Schulsekretariate.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Hier zeigen sich unterschiedliche Ergebnisse:

Die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate sind bei den Grund- und Gesamtschulen überdurchschnittlich. Für diese beiden Schulformen ist ein hoher Personaleinsatz bei einer durchschnittlichen Vergütung zu verzeichnen.

Bei allen anderen weiterführenden Schulen und den Förderschulen bewegen sich die Werte für die Aufwendungen der Schulsekretariate in Dortmund dagegen unterhalb der interkommunalen Mittelwerte.

Die Berufskollegs sind nicht in die obige Gesamtkennzahl einbezogen. Für diese Schulform errechnen sich folgende Kennzahlenwerte:

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro (Berufskollegs) 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
35	35	73	51	46	51	57	20

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat (Berufskollegs) 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.234	597	1.234	891	789	840	988	21

→ **Feststellung**

Bei den Berufskollegs führt die bislang geringste Stellenausstattung aller Vergleichskommunen in Dortmund zum Minimalwert bei den Personalaufwendungen.

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.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Dortmund: Vollzeit-Stellen	Dortmund: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	-	-	0,7
E 8	7,9	6,6	7,3
E 7	-	-	0,1
E 6	33,7	28,3	54,7
E 5	77,8	65,1	31,7
E 3	-	-	5,6
E 2	-	-	0,1
Summe	119,5	100,0	100,0

In Dortmund sind 93 Prozent der Sekretariatskräfte den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Die Sekretärinnen in der Entgeltgruppe 8 sind bislang nur in den Berufskollegs tätig. Jedoch werden in Dortmund ab dem Jahr 2013 alle Erstkraftstellen der Entgeltgruppe 8 zugeordnet. Der Eingruppierung der sog. Erstkraftstellen in den Schulsekretariaten der Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen und der Berufskollegs in die Entgeltgruppe E 8 TVöD liegen nach Angaben der Schulverwaltung Entscheidungen des Verwaltungsvorstandes und des Oberbürgermeisters zugrunde. Diese Entscheidungen basieren auf der Auffassung der Stadt Dortmund, nach der die weiterhin im Übergang geltenden Grundlagen der Eingruppierung gem. BAT mit den sog. allgemeinen Fallgruppen die Aufgaben und Anforderungen einer heutigen Schulsekretärin nicht mehr angemessen widerspiegeln. Die Tätigkeiten in den Sekretariaten seien vielmehr vergleichbar mit qualifizierter Assistenz Tätigkeit für Amts- und Behördenleitungen, die in den großen Kommunalverwaltungen häufig der Entgeltgruppe E 8 TVöD zugerechnet werde. Durch Eingruppierung dieser Stellen in die Entgeltgruppe E 8 TVöD soll weiter erreicht werden, Aufstiegsmöglichkeiten für Dienstkräfte aus dem Bereich der Schulsekretariate zu schaffen und die Tätigkeit für entsprechend eingruppierte Verwaltungskräfte aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltung attraktiver zu gestalten.

Entsprechend dotierte Beschäftigte sind üblicherweise nur bei den Berufskollegs anzutreffen. Nehmen diese Beschäftigten dort zusätzliche Koordinierungsaufgaben wahr, kann dies zu einer höheren Bewertung führen. Lediglich zehn der 22 Vergleichsstädte haben allerdings Sekretariatsstellen nach der Entgeltgruppe 8 bzw.9 bewertet.

→ Empfehlung

Auch vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Dortmund anhand des konkreten Aufgabenschnitts die Zuordnung der Erstkraftstellen zu der Entgeltgruppe 8 erneut prüfen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Dortmund verfügt über ein eigenes Modell für die Personalbemessung in den Schulsekretariaten. Es wurde vom Dortmunder Systemhaus „dosys“ entwickelt. Die Bemessung der Soll-Arbeitszeit an den Schulen der Stadt Dortmund basiert auf einer realen arbeitsvorgangsbezogenen und schulformabhängig differenzierten Arbeitszeituntersuchung, die auf der Grundlage anerkannter Bemessungsverfahren (Refa) durchgeführt wurde. Die Arbeitswerte werden differenziert für jede Schulform ermittelt. Die Berechnung erfolgt auf der Grundlage der Anzahl der Klassen, der Schüler, der Schüler anderer Staatsangehörigkeit, der Schüler in ausgelagerten Klassen, der beförderten Schüler und der Essensteilnehmer. Zusätzlich werden Zeitaufschläge für den Ganztagsunterricht, die Inklusion und für Auffangklassen berücksichtigt. Der Stellenbedarf wird jährlich auf der Grundlage der Schulstatistik der Schülerzahlen überprüft. Die Arbeitsverträge ermöglichen bei Bedarfsänderung eine Anpassung der Stundenzahl.

→ Feststellung

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Dortmund führt im Vergleichsjahr insgesamt zu interkommunal durchschnittlichen Personalaufwendungen in den Schulsekretariaten.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Dortmund hat im Jahr 2011 insgesamt rund 10,4 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	130	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro		378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent		4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18
Einpendlerquote in Prozent	5,9	0,7	27,8	7,7	3,1	5,9	9,8	15

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Dortmund insgesamt interkommunal auf überdurchschnittlichem Niveau.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

Daraus geht hervor, dass die Stadt Dortmund bei den Grund- und Hauptschulen unterdurchschnittliche Aufwendungen je Schüler erreicht. Bei allen anderen Schulformen liegen die Dortmunder Werte dagegen oberhalb der interkommunalen Mittelwerte.

Bei der Stadt Dortmund war keine Aufschlüsselung der Beförderungsaufwendungen nach Schulweg, Sportstätten und Sonderveranstaltungen möglich. Auch konnte uns die Anzahl der tatsächlich beförderten Schüler incl. Spezialverkehr (Schulweg) nicht genannt werden.

Die Stadt Dortmund sah sich aufgrund personeller Engpässe nicht in der Lage, uns die erforderlichen Angaben zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund dieser fehlenden Angaben ist eine detaillierte Analyse der Schülerbeförderungsaufwendungen nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Aufwendungen zukünftig nach Möglichkeit sowohl schulformspezifisch als auch im Hinblick auf den Beförderungsanlass (Schulweg, Schulsport etc.) aufschlüsseln, um ihre Steuerungsgrundlagen im Aufgabenbereich Schülerbeförderung zu verbessern.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Dortmund nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Das Schulverwaltungsamt ermittelt die anspruchsberechtigten Schüler. Sie werden den örtlichen zuständigen Verkehrsunternehmen Dortmunder Stadtwerke AG (VU) und Verkehrsverbund Rhein-Ruhr GmbH (VRR) benannt. Diese stellen den Schülern ermäßigte Schoko-Tickets zur Verfügung, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen.

Die Stadt Dortmund zahlt an die Verkehrsunternehmen monatlich (elf Monate/Jahr) pauschale Abgeltungsbeträge. Grundlage hierfür ist ein Vertrag zwischen der Stadt Dortmund und der VU sowie dem VRR. Dieser wurde in den Jahren 2000/01 mit der Einführung des Schoko-Tickets abgeschlossen.

Für die Bemessung des Abgeltungsbetrages wurde die Zahl der im Januar 2001 ausgegebenen Fahrkarten zu Grunde gelegt und festgeschrieben. Diese pauschalen Abgeltungsbeträge werden jährlich angepasst. Diese berücksichtigen die jährlichen Tarifanpassungen sowie die Entwicklung der gesamten Schülerzahlen. Die Zahlung basiert somit nicht auf der Zahl der tatsächlich ausgegebenen Schoko-Tickets.

Im Jahr 2011 hatten in Dortmund 16.831 Schüler Anspruch auf ein Schoko-Ticket. Die monatliche Zahlung an die Verkehrsunternehmen belief sich in diesem Jahr auf 678.217 Euro. Daraus errechnet sich ein „theoretischer“ Ticket-Preis von 40,30 Euro. In 2014 wurden mit 16.871 geringfügig mehr Schoko-Tickets ausgegeben. Durch die Erhöhung der Monatspauschale auf 699.690 Euro ist der von der Stadt Dortmund gezahlte Ticket Preis rechnerisch auf 41,50 Euro gestiegen.

Die Schoko-Tickets ermöglichen eine Nutzung des ÖPNV über den Schulweg hinaus. Darum 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. Die Beträge werden von dort in voller Höhe eingezogen.

Grundsätzlich sollen diese Eigenanteile die Zahlungen des Schulträgers verringern. In Dortmund reduzieren sie wegen der Abtretung jedoch nicht die von der Stadt zu zahlenden Beträge. 2014 erhielten die Verkehrsunternehmen somit für ein Schoko-Ticket bei einem anspruchsberechtigten Schüler bis zu 53,50 Euro (41,50 Euro zuzüglich zwölf Euro Eigenanteil der Eltern). Ein nicht anspruchsberechtigter Schüler zahlt nur 32,10 Euro für das gleiche Ticket.

→ **Feststellung**

Die mit den Verkehrsunternehmen getroffenen Vereinbarungen haben zur Folge, dass die Stadt höhere Beträge zahlt als den eigentlichen Ticketpreis. Die Eigenanteile der Eltern/Schüler führen für die Stadt Dortmund zu keiner finanziellen Entlastung. Durch die Zahlungen für die Schülerbeförderung wird somit der allgemeine ÖPNV subventioniert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte eine Modifizierung der Vereinbarung anstreben. Sofern eine Subventionierung des ÖPNV erfolgt, sollte dies transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt sein.

Ein Schülerspezialverkehr wird in Dortmund nur eingesetzt, wenn eine Inanspruchnahme des ÖPNV nicht möglich oder dies die wirtschaftlichere Alternative ist. Die Stadt Dortmund schreibt die Leistungen des Schülerspezialverkehrs regelmäßig alle drei Jahre europaweit aus.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Dortmund nur für anspruchsberechtigte Schüler. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg bzw. Unterrichtsfahrt gelten, finanziert sie nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt den in der Schülerfahrkostenverordnung festgelegten Höchstbetrag von 100 Euro/Monat¹⁶. Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten gewährt sie nicht, da dies keinen finanziellen Vorteil für die Kommune hätte.

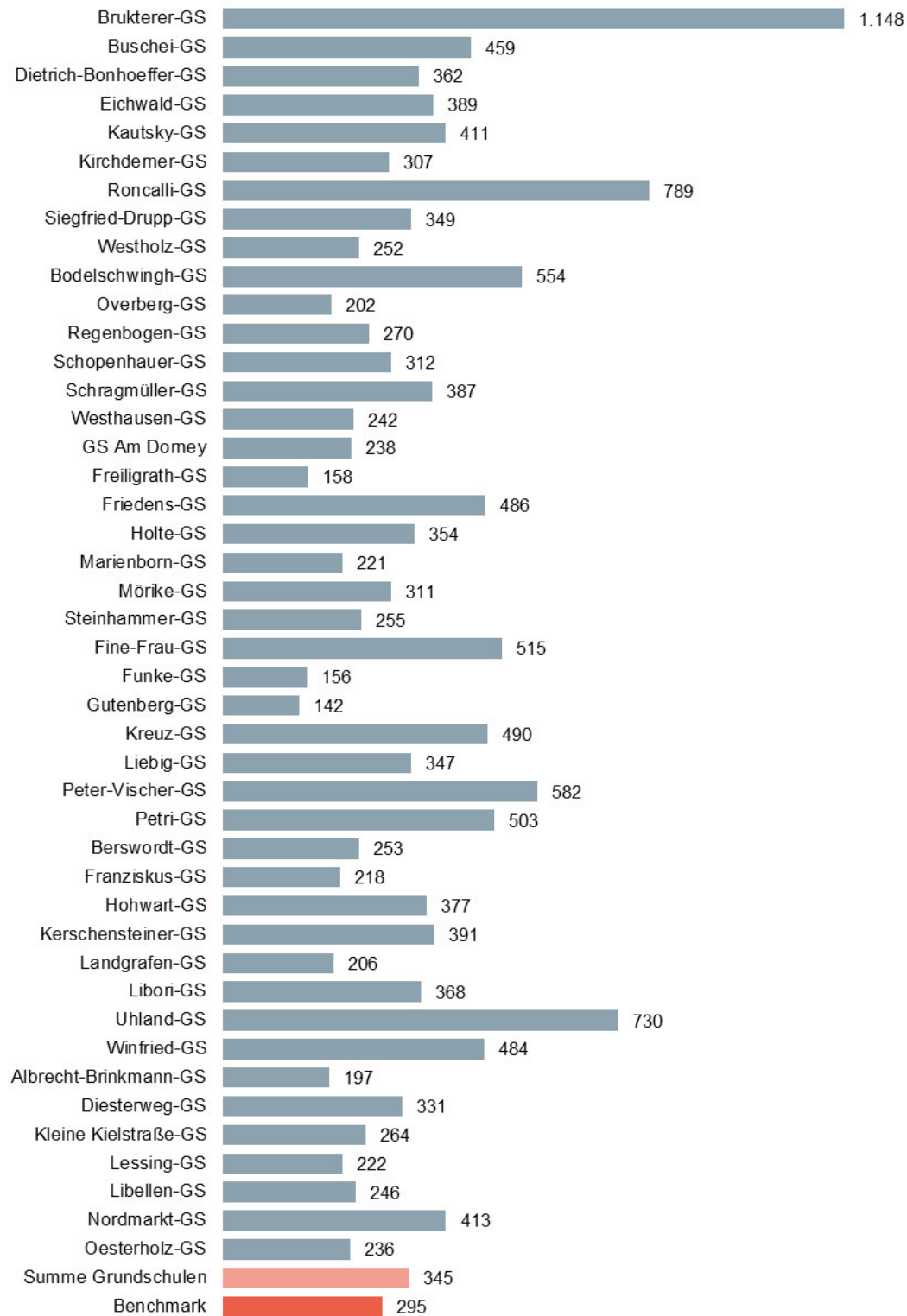
→ **Feststellung**

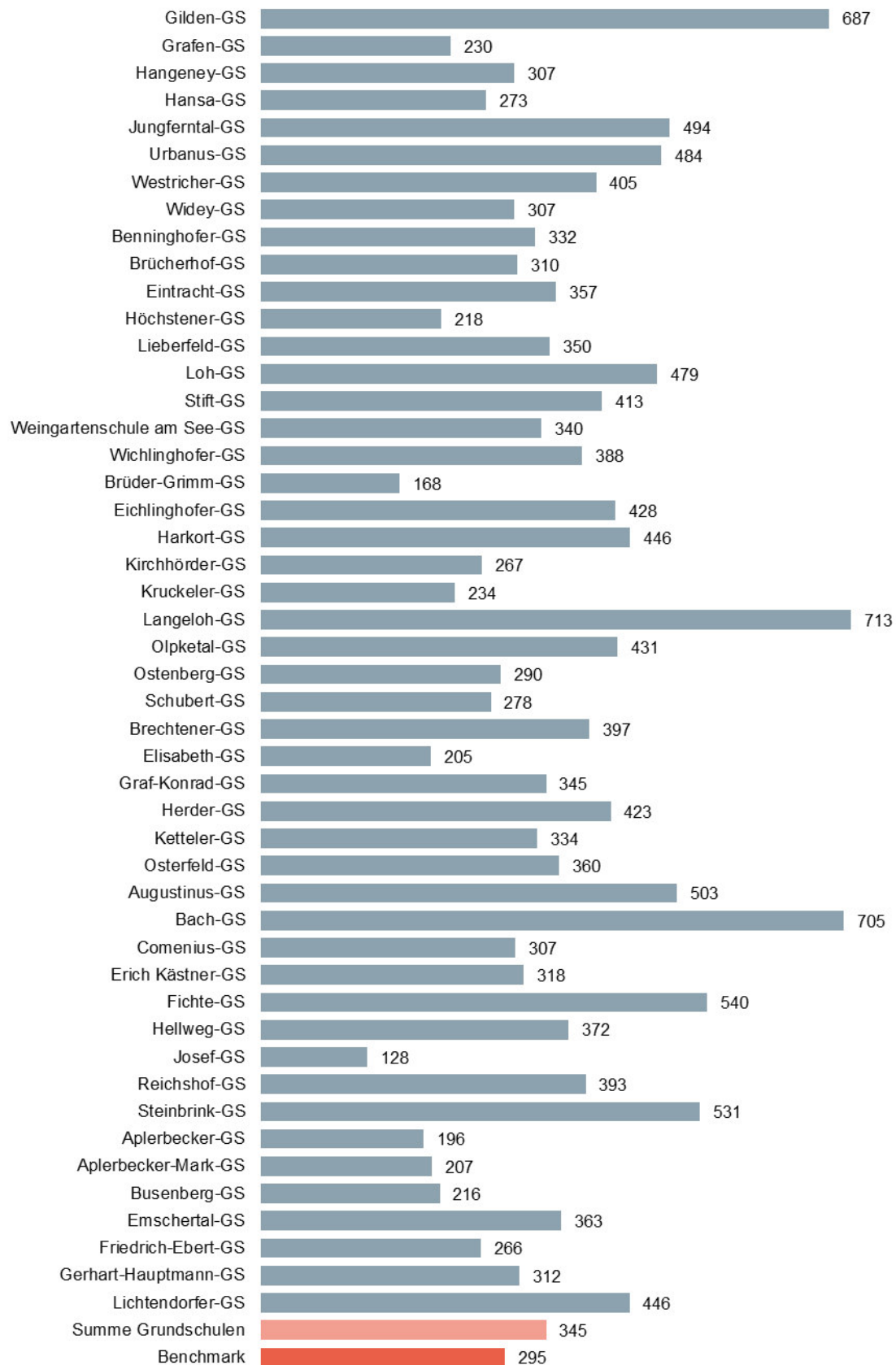
Aus der geschilderten Vorgehensweise zum Schülerspezialverkehr und der Organisation der Schülerbeförderung ist kein weiterer Handlungsbedarf abzuleiten.

¹⁶ § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (Schfk VO)

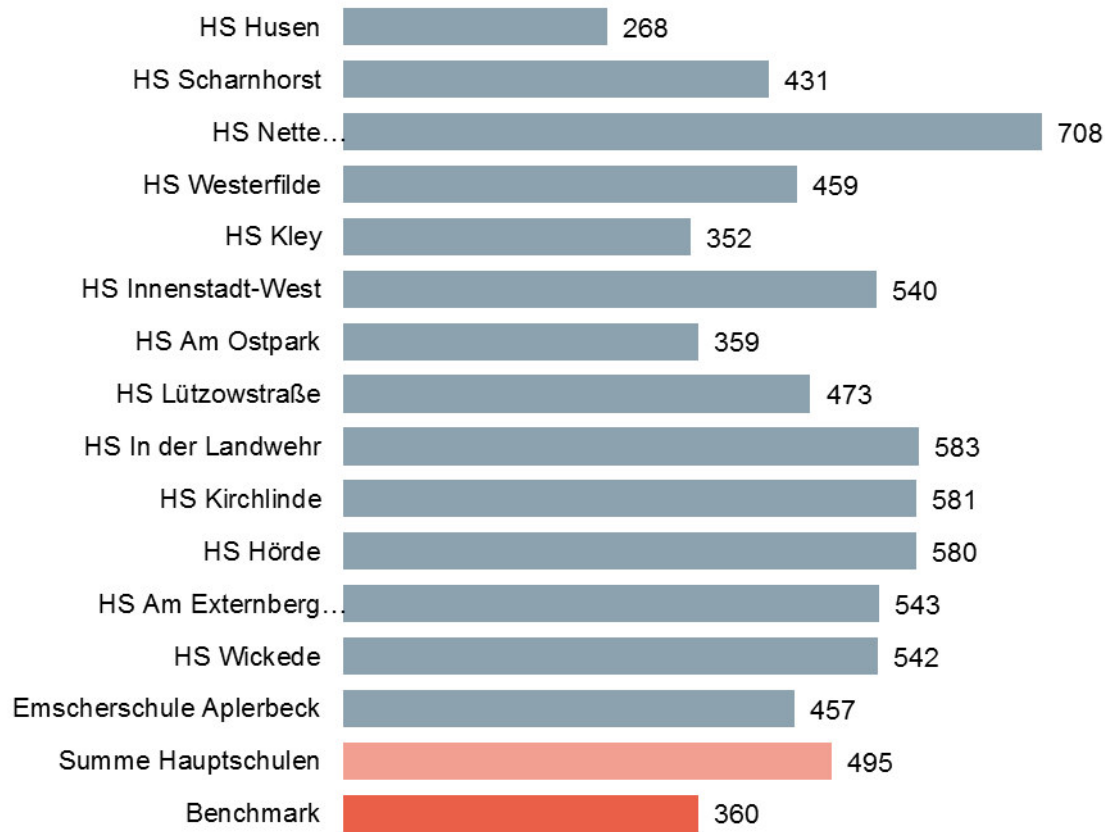
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011

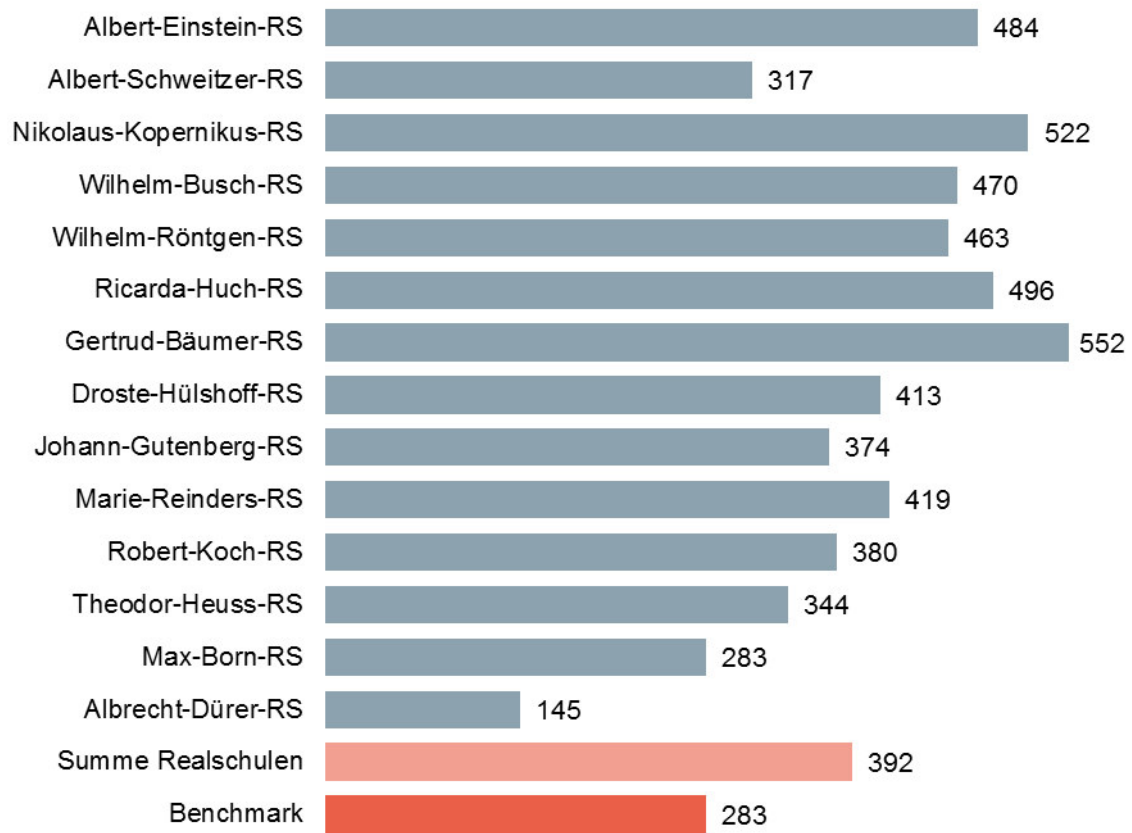




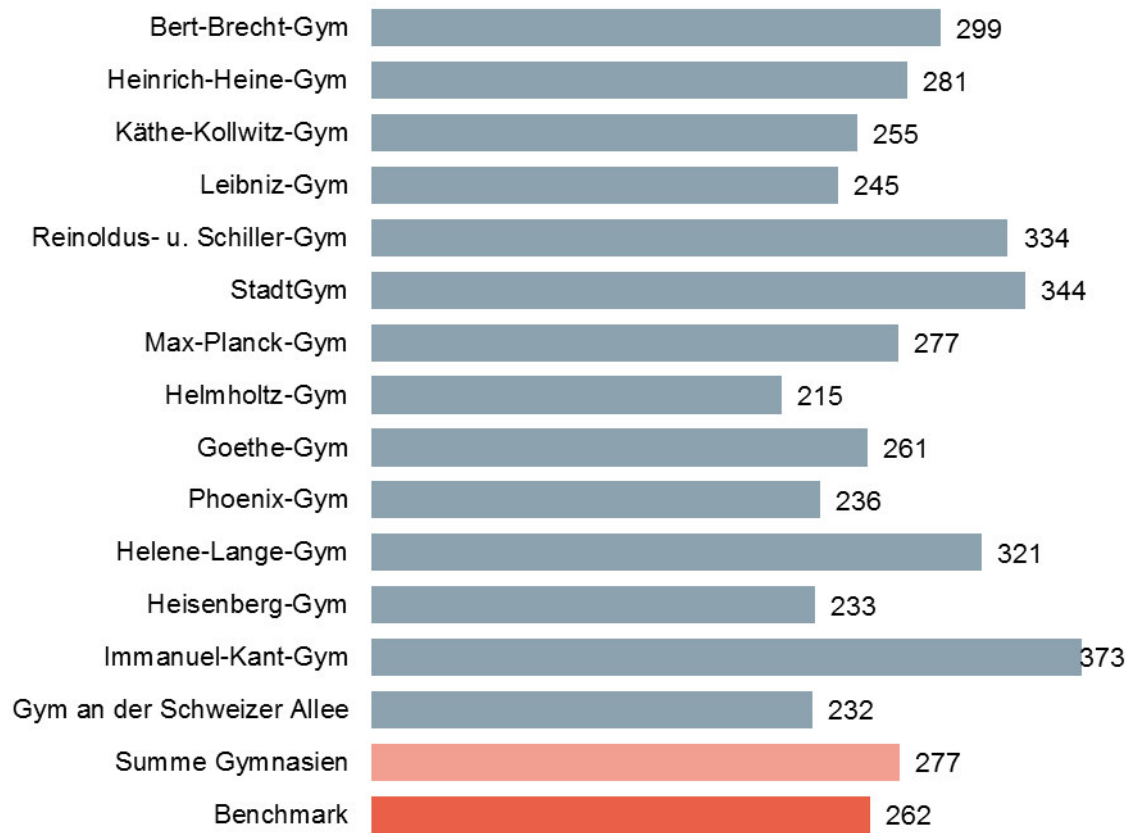
Grafik 2: BGF Hauptschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 3: BGF Realschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 4: BGF Gymnasien je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 5: BGF Gesamtschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011

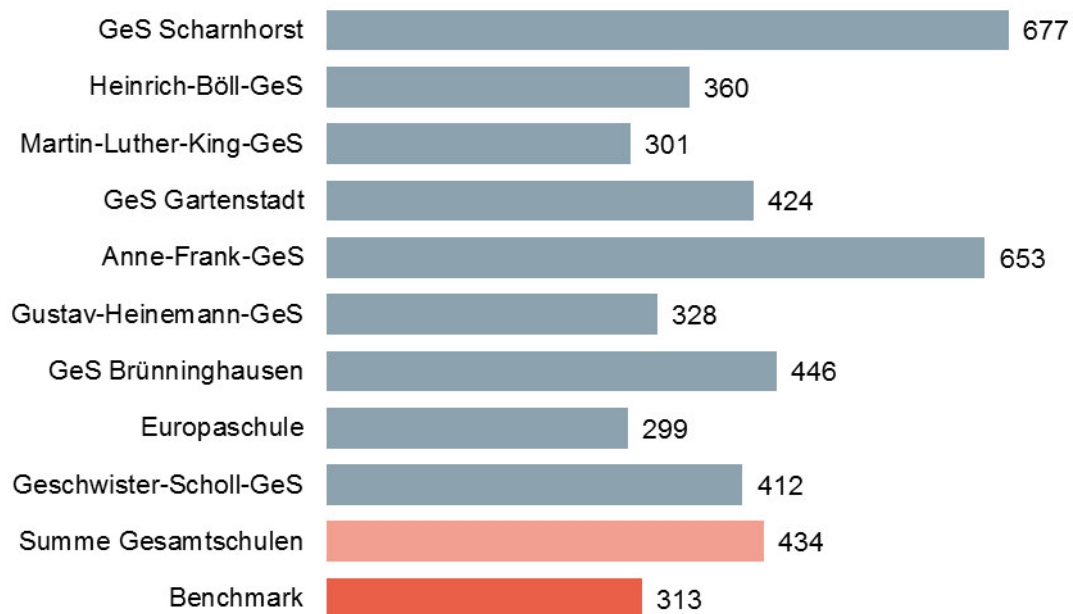


Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
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				29	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				60	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungsstau ermittelt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für	ansatzweise	1	2	2	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
externe Services und Dienstleistungen?	erfüllt				
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				42	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				64	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	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?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				27	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				69	
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	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				19	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				58	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte, die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	vollständig erfüllt	3	3	9	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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2, 3, 5) aktualisiert?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	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)				56	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				93	
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?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Punktzahl Kennzahlensystem				14	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				36	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				187	285
Erfüllungsgrad gesamt				66	

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Dort- mund	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	75	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	536	355	1.165	659	556	627	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.344	33.400	44.555	41.407	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	75	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	540	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.344	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	60	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	724	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.771	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	677	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.554	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	77	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	545	403	832	614	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.207	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	141	78	322	159	123	148	189	22

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	287	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.344	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	35	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	1.234	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.246	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	47	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent		0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	1,9	0,4	0,0	0,1	0,4	15
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	124	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent		6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	10,2	2,7	0,5	1,6	3,8	15
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	156	23	231	121	96	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in		287	1.594	536	417	453	512	16

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Euro								
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent		4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	20,5	4,0	0,9	1,5	4,2	15
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	167	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent		6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	21,7	5,8	1,0	3,6	7,0	15
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	207	34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent		1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	18,0	5,4	2,5	4,3	7,7	14
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	841	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent		12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	20,9	2,9	0,6	0,8	2,8	15
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	70	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten		3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	21,8	0,0	59,8	16,6	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 Dortmund
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	4
Kennzahlen	5
Straßenbeleuchtung	11
Energie	12
Unterhaltung	13
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	14

→ 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 Energieverbrauch je Leuchtenstandort definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie ein mögliches 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 (FGSV) 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 Dortmund erörtert wurde.

Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen

- Für die Herstellung, Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen ist in Dortmund das Amt 66, Tiefbauamt, zuständig. Der städtische Bauhof ist Teil des Amtes 66.

- Die Verkehrsflächen wurden für die Eröffnungsbilanz 2006 erfasst, bewertet und in Zustandsklassen eingeteilt. Eine weitere Zustandsbewertung 2010 liegt vor, eine aktuelle wird zurzeit erstellt.
- Eine Straßendatenbank ist im Tiefbauamt vorhanden. Enthalten sind alle Aufbauten und Lichtsignalanlagen. Jedoch sind insbesondere die Brückenbauwerke sowie die Straßenbeleuchtung nicht darin erfasst. Diese Objekte sowie weitere Daten zu den Verkehrsflächen werden dezentral in anderen verantwortlichen Facheinheiten der Stadt Dortmund geführt. Die Stadt Dortmund sollte daher künftig eine einheitliche und zentrale Datenbasis zur Verkehrsinfrastruktur als ganzheitliche Steuerungsgrundlage schaffen.
- Seit 2001/2002 gibt es eine Kostenrechnung (KR) im FB 66 für Unterhaltungsaufgaben. Es besteht eine Verknüpfung der Straßendatenbank mit der Kostenrechnung. Dadurch lassen sich wichtige Kennzahlen für das Erhaltungsmanagement der städtischen Verkehrsflächen ermitteln. Zur differenzierten Erfassung von Leistungsdaten sollte die bestehende Informationsbasis zudem um die unterschiedlichen Flächenarten/Ausstattungen (Fahrbahn, Gehweg, Radweg, Begleitgrün, Verkehrsinsel usw.) mit den entsprechenden Aufwendungen ergänzt werden.
- Der Rat der Stadt Dortmund hat am 12.12.2013 eine „Infrastruktur-Offensive“ zur Verbesserung des Infrastrukturvermögens beschlossen. Hierin sind zusätzliche Mittel (investiv und konsumtiv) zum Werterhalt, Abbau von Sanierungsstaus sowie zur ausreichenden Unterhaltung und Erneuerung der gesamten Infrastruktur enthalten.
- Ein Aufbruchmodul liegt vor, wurde jedoch bisher noch nicht aktiviert.
- Informationen zu Winter- und Streudienst sind separat abgelegt. Sie entsprechen der Dortmunder Satzung.
- Regelmäßige Kontrollen zur Verkehrssicherheit der Straßen werden nach Auskunft des Amtes 66 gemäß der vorhandenen Dienstanweisung durchgeführt. Turnus und Kontrollaufgaben sind darin geregelt. Protokolliert werden die Kontrollgänge in einem Kontrollbuch. Diese Informationen und das Beseitigen festgestellter Mängel werden in die Straßendatenbank übernommen.
- Laut Information des Tiefbauamtes werden Wertveränderungen bei durchgeführten Maßnahmen der Anlagenbuchhaltung zeitnah mitgeteilt.
- Bei Unterhaltungsmaßnahmen entscheiden technische Ausstattung sowie personelle und fachliche Leistungsmöglichkeiten des Bauhofes über Eigenleistung oder Fremdvergabe.

Strukturen

Die Stadt Dortmund unterhält in ihrem Stadtgebiet rund 17 Mio. m² Verkehrsflächen. Eine Aufteilung auf verschiedene Flächenarten liegt in Dortmund bisher nicht vor. Das Straßenbegleitgrün ca. 4,9 Mio. m²) bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt. Wir verweisen dazu auf den Teilbericht Grünflächen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich somit auf eine Verkehrsfläche von ca. 12,1 Mio. m².

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.070	805	3.195	1.954	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	20,87	20,87	47,21	32,34	22

Auffällig ist hier auf dem ersten Blick die interkommunal geringe Verkehrsfläche je Einwohner. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Dortmund nach Köln und Düsseldorf die einwohnerstärkste Stadt in NRW ist, so dass die Einwohnerzahl hier einen überproportional starken Einfluss auf die Strukturkennzahl nimmt. Absolut betrachtet stellt die Stadt Dortmund die fünftgrößte Verkehrsfläche zur Erschließung des Stadtgebietes im Vergleich der kreisfreien Städte zur Verfügung.

Die Verkehrsflächen als Teil des Infrastrukturvermögens der Städte müssen langfristig erhalten werden. Die notwendige Er- und Unterhaltung ebenso wie die Instandhaltung des Vermögens sind insoweit unabdingbar. Andernfalls droht ein Werteverzehr mit zum einen entsprechenden Risiken für Haushalt und Bilanz und zum anderen erheblichen Mängeln im Straßenzustand.

Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition (Reinvestitionen kann die Stadt Dortmund nicht trennen)

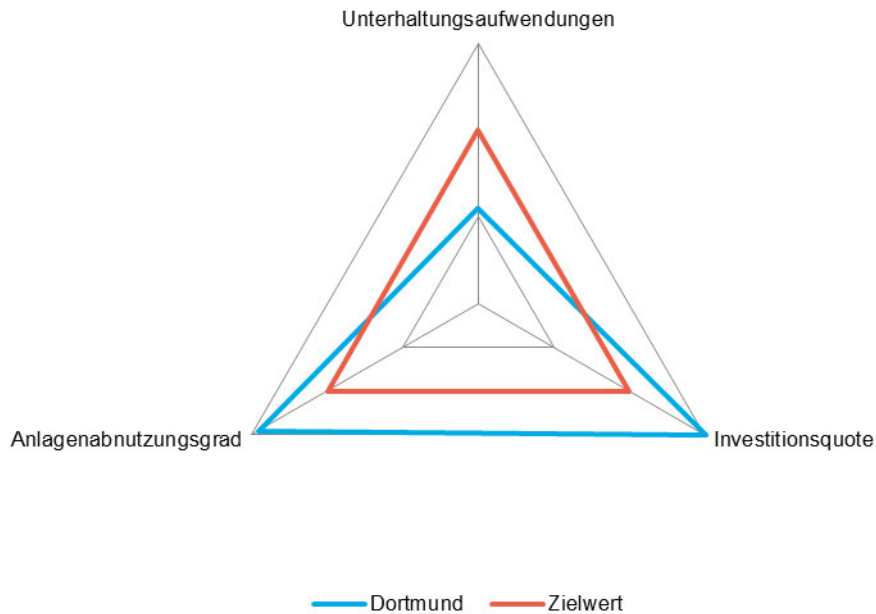
sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Dortmund ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Da die Stadt Dortmund die Reinvestitionen nicht von den gesamten Investitionen für das Straßenvermögen trennen kann, können wir im nachfolgenden Netzdiagramm nur die umfassendere Gesamtinvestitionsquote der Jahre 2006 bis 2012 darstellen.

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

Zustandsfaktoren 2011



Kennzahlen	Dortmund	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,61	1,10
Investitionsquote* in Prozent	153	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	73	50

*auch für neu geschaffenes Vermögen

Der Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine Überalterung des Vermögens hin. Dies zieht in der Regel einen höheren Reinvestitionsbedarf nach sich. Die Investitionsquote, die allerdings auch die Investitionen in neues und nicht nur in bestehendes Vermögen beinhaltet, indiziert, dass die Stadt diesem Bedarf nachkommt. In welchem Umfang das passiert, kann jedoch nur über eine getrennte Betrachtung der Reinvestitionen beurteilt werden. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen unterhalb des Zielwertes.

Um die Auswirkungen der einzelnen Merkmale und in ihrer Kombination auf die Verkehrsflächen darzustellen, hat die GPA NRW nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzung

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der Restnutzungsdauer zur Gesamtnutzungsdauer.

Die Gesamtnutzdauer für neu erstellte Straßen wurde in Dortmund mit 40 Jahren über alle neuen Straßenarten festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle hat eine mögliche Gesamtnutzdauer von 30 bis 60 Jahren für Straßen zugelassen. Für die Eröffnungsbilanz 2006 wurde mit Anpassungen bzw. festgelegten Restnutzungsdauern für bestehende Straßen gearbeitet.

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

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
73,0	8,9	80,0	52,4	17

Die große Spannweite dieser Kennzahlen hat im Wesentlichen zwei Ursachen:

- die Städte verfügen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz und
- für die Bewertung der Anlagen wurden unterschiedliche Wege gewählt.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Dortmund lässt auf eine Mehrzahl an älteren Straßen schließen. Bereits bei der Bewertung des Straßenvermögens für die Eröffnungsbilanz 2006 wurden viele Flächen mit einem Erinnerungswert von nur einem Euro angesetzt.

→ **Feststellung**

Der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Dortmund zeigt eine deutliche Überalterung der Verkehrsflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Dortmund sollte die Zustandsentwicklung des Straßenvermögens künftig weiter kritisch unter dem Aspekt der nachhaltigen Substanzerhaltung verfolgen.

Auf die notwendige Investitionstätigkeit wird im Abschnitt Reinvestition eingegangen.

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 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,43	1,43	3,61	2,59	16
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,61	0,32	0,95	0,56	16
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,82	0,82	2,96	2,05	20

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 sind 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 Dortmund im Jahr 2011 rechnerisch 0,49 Euro je m² für die Unterhaltung des vorhandenen Zustands ohne weitere Zustandsveränderung. Das entspricht einer Summe von 8,4 Mio. Euro. Durch die hier nicht berücksichtigten örtlichen Besonderheiten, wie z. B. das hohe Alter, kann der Finanzbedarf für die Stadt Dortmund tatsächlich noch höher ausfallen. Dies wird durch den hohen Anlagenabnutzungsgrad untermauert.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Jahr 2011 auf dem höchsten Niveau der betrachteten Jahre 2008 bis 2011, gleichwohl weit unter dem Richtwert der FGSV. Im Durchschnitt ergibt sich für diese Jahre lediglich ein Wert von 0,51 Euro je m².

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	6.202.117	5.976.019	5.331.515	7.377.564	6.221.804
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro*	0,51	0,49	0,44	0,61	0,51

*Flächen 2011

Die Stadt Dortmund hält die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen bereits seit mehreren Jahren auf einem niedrigen Niveau. Die GPA NRW sieht jedoch bei einem mittel- und langfristig gleichbleibend niedrigen Niveau die Gefahr, dass sich der Zustand über die normale Abnutzung hinaus verschlechtert. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Überalterung des Straßenvermögens, die in der Regel zu höheren Unterhaltungsaufwendungen führt. In der

Konsequenz können sich Risiken für den städtischen Haushalt ergeben, wenn z. B. die Nutzungsdauer verringert, außerplanmäßige Abschreibungen erfolgen oder Investitionen vorgezogen werden müssen.

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Investitionsquote im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2012 bei über 150 Prozent liegt. Ob und inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen ggf. durch Reinvestitionen ersetzt werden, lässt sich daraus zwar nicht unmittelbar ableiten, sollte aber in jedem Fall näher untersucht werden. Hierzu bedarf es einer getrennten Ermittlung der Reinvestitionen aus dem gesamten Investitionsvolumen.

§ 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 Dortmund sind seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Die GPA NRW sieht bei weiterhin geringen Unterhaltungsmitteln Risiken für den städtischen Haushalt. Möglicherweise muss die Nutzungsdauer verringert werden, der Zu-stand wird schlechter oder außerplanmäßige Abschreibungen fallen an und Investitionen müssen vorzeitig oder umfangreicher erfolgen.

Positiv ist daher festzustellen, dass der Rat der Stadt Dortmund am 12.12.2013 eine Mittelauf-stockung speziell für die Straßenunterhaltung von sechs Mio. Euro für die Jahre 2015 – 2017 beschlossen hat. Im Rahmen dieser „Infrastruktur-Offensive“ wird das Budget für die Straßen-unterhaltung von 2015 bis 2018 um weitere fast 50 Prozent angehoben. Hiermit werden z. B. Deckenprogramme sowie die intensivere Reinigung der Sinkkästen finanziert.

Reinvestition

Die GPA NRW betrachtet aus dem gesamten Investitionsvolumen in die Verkehrsflächen spezi-ell die Reinvestitionen. Also solche Investitionen, die in das vorhandene Vermögen fließen und somit dem Werterhalt der bestehenden Verkehrsflächen dienen. Allerdings sah sich die Stadt Dortmund zum Zeitpunkt der Prüfung nicht in der Lage, die Reinvestitionen als Teil der Ge-samtinvestitionen separat auszuweisen.

Daher haben die nachfolgenden Ausführungen zu diesem Merkmal lediglich eine eingeschränk-te Aussagekraft.

Die Verkehrsflächen sind für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Dortmund notwendig. Daher ist es wichtig, in ausreichendem Maße in dieses Vermögen zu investieren, um dessen Wert zu erhalten.

Investitionsquote

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,68	0,69	0,74	0,82	0,73
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	160	79	71	213	153*

* Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2012 (siehe Teilbericht Finanzen)

Die Investitionsquote zeigt, ob die Abschreibungen zum Werterhalt wieder in das Anlagevermögen investiert wurden und/oder Wertverluste bzw. Wertsteigerungen entstanden sind.

Der auffällig hohe Wert in 2011 ist nach Angaben der Verwaltung in besonderem Maße durch die Umsetzung vieler Maßnahmen des Konjunkturpaketes II beeinflusst. Hinzu kommt für alle Betrachtungsjahre die Unschärfe durch die Darstellung der Gesamtinvestitionen.

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 Erhaltungsmaßnahmen belastet.

Um den Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, ist es erforderlich, die Abschreibungen über den kompletten Lebenszyklus betrachtet zu reinvestieren. Daher ist es wichtig, die Reinvestitionen von den Gesamtinvestitionen trennen zu können. Nur so können eine transparente Steuerung und der Werterhalt des Bestandes erfolgen.

→ **Empfehlung**

Zum Nachweis des Werterhalts des Straßenvermögens sollten die Reinvestitionen getrennt von den Neuinvestitionen ausweisbar sein.

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
218.901.737	228.059.825	241.055.705	248.447.513

Die Bilanzsumme beinhaltet die Verkehrsflächen und die betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten vier Jahren steigt der Bilanzwert um 13 Prozent und sollte durch neu geschaffenes Vermögen in der Zeitreihenbetrachtung auch den Anlagenabnutzungsgrad verbessern. Der steigende Bilanzwert ist das Ergebnis einer Investitionsquote von mehr als 100 Prozent. Es wird deutlich, dass die hohe Investitionstätigkeit die Abschreibungen voll auffängt und den Wert des Straßenvermögens steigen lässt.

Im Jahr 2011 wurden Straßenerneuerungsprogramme mit einem Volumen von sechs Mio. Euro beschlossen und bereits umgesetzt. Für die Jahre 2014/2015 wurden nochmals sechs Mio. Euro für Erneuerungsprogramme bereitgestellt. Weitere Programme sollen folgen.

→ **Feststellung**

Die „Infrastruktur-Offensive“ sieht für Straßenneubau und investive Straßenerneuerung jährlich zwei Mio. Euro zusätzliche Mittel vor.

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 Beleuchtungsanlagen befinden sich im Eigentum der Stadt Dortmund. Sie werden über einen Beleuchtungsvertrag von der Dortmunder Energie- und Wasserversorgung GmbH (DEW21) unterhalten. An der DEW21 sind die RWE zu 47 Prozent sowie die Dortmunder Stadtwerke AG (DSW21), 100-prozentiger Anteilseigner Stadt Dortmund, zu 53 Prozent beteiligt.

Die DEW21 hat ein Leuchtenkataster erstellt und pflegt es im Auftrag der Stadt Dortmund. Es beinhaltet Daten sortiert nach Standort mit Anschlusswert, Anzahl und Marke. Abgerechnet wird die Beleuchtung nach Betriebsstundenzählern. Dabei wird die Beleuchtungszeit vertraglich vereinbart. Diese Zeit wird mit der vorhandenen Kilowattzahl der gesamten Beleuchtung multipliziert. Das ergibt den Abrechnungsfaktor. Dimmen oder zeitweises Abschalten von Straßenbeleuchtung zur Energieeinsparung kann bei diesem Faktor nicht berücksichtigt werden. Um diese Möglichkeiten zur Konsolidierung nutzen zu können, muss über Verbrauchszähler abgerechnet werden.

Ein überarbeiteter Vertrag zur Unterhaltung der Straßenbeleuchtung soll zum 1.1.2016 erarbeitet, öffentlich ausgeschrieben und beauftragt werden. Dadurch soll das Beleuchtungsnetz wirtschaftlicher unterhalten werden.

→ Empfehlung

Zur Nutzung von Konsolidierungsmöglichkeiten sollte der neue Vertrag die Abrechnung der Beleuchtung über Verbrauchszähler beinhalten.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
4,15	2,18	4,15	3,00	20

Die Anzahl der Leuchtenstandorte je 1.000 m² wird als Leuchtdichte bezeichnet. Dortmund hat die höchste Leuchtdichte aller kreisfreien Städte in NRW. Hieraus lassen sich zwar keine Aussagen zur Leuchtstärke oder den Lichtkegel dieser Leuchten ableiten. Allerdings dient die Kennzahl übergeordnet zur Einschätzung der Werte Aufwendungen je m² Verkehrsfläche bei Unterhaltung und Energie.

Gesamtaufwendungen Beleuchtung 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	237,27	98,08	281,21	177,39	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	983,85	296,74	983,85	533,59	19

Die Stadt Dortmund weist maximale Gesamtaufwendungen je m² im interkommunalen Vergleich aus. Ursächlich ist die zuvor ermittelte maximale Leuchtendichte in Kombination mit überdurchschnittlichen Aufwendungen je Standort.

Zur genaueren Betrachtung werden die Gesamtaufwendungen in Energie- und Unterhaltungsaufwendungen aufgeschlüsselt.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Energieverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der Energiepreis betrug 2011 in Dortmund 0,16 Euro je kWh. Dieser Preis liegt unter dem interkommunalen Durchschnittlich von 0,18 Euro je kWh. Im Zeitraum 2008 bis 2011 ist der Energiepreis um 0,03 Euro je kWh gestiegen (23 Prozent).

Kennzahl	2008	2009	2010	2011
Leuchtenstandorte	49.314	49.622	49.704	50.270
Energieverbrauch in kWh	16.941.574	16.965.147	16.827.201	16.827.903
Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh	344	342	339	335
Energieverbrauch je 1000 m ² Verkehrsfläche in kWh				1.388
Energiepreis je kWh in Euro	0,13	0,13	0,14	0,16
Energieaufwendungen in Euro	2.157.526	2.219.273	2.380.401	2.686.569
Energieaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	43,75	44,72	47,89	53,44
Energieaufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro				221,60

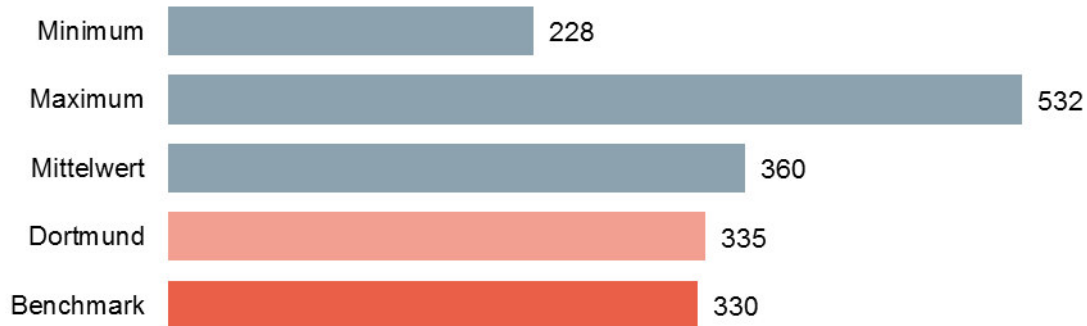
Verkehrsfläche 2011

Der Energieverbrauch je Leuchtenstandort ist im Betrachtungszeitraum lediglich um 2,6 Prozent gesunken. Durch den um mehr als 25 Prozent gestiegenen Energiepreis konnte der Aufwand für Energie nicht gesenkt werden. Im Gegenteil: Als Ergebnis ist ein deutlicher finanzieller Mehraufwand zu verzeichnen.

→ Feststellung

Eine signifikante Senkung des Energieverbrauches konnte von der GPA NRW im Betrachtungszeitraum nicht festgestellt werden.

Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
335	228	532	360	321	342	383	20

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich der Dortmunder Wert nahe dem Benchmark. Ein rechnerisches Konsolidierungspotenzial von 5 kWh je Leuchtenstandort ergibt sich aus der Differenz. Unter Berücksichtigung des Energiepreises von 2011 ergibt sich eine mögliche Haushaltsentlastung von 40.000 Euro.

Durch den Einsatz energiesparender Leuchtmittel und den Einsatz modernster Steuerungstechnik lässt sich dieser Konsolidierungsbetrag erreichen. Dimmen oder zeitweises Abschalten der Beleuchtung auf wenig frequentierten Straßenabschnitten ermöglicht eine weitere Reduzierung des Energieverbrauches benötigt aber eine Abrechnung nach tatsächlich verbrauchten kWh.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt die Verwendung energiesparender Leuchtmittel sowie die Anpassung der Beleuchtungszeiten und der Beleuchtungsintensität.

Unterhaltung

Zu den Unterhaltungsaufwendungen gehören die Unterhaltungsleistungen (Eigen- und Fremdleistungen) für die Straßenbeleuchtung, die Personalaufwand der Verwaltung sowie Abschreibungen. Hierdurch wird die Vergleichbarkeit der Bewertung im Festwertverfahren und der Einzelbewertung möglich.

Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	183,83	44,27	210,54	111,36	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	762,25	147,59	762,25	340,37	17

Da die Stadt Dortmund das Vermögen „Straßenbeleuchtung“ von der Festwertbewertung in die Einzelbewertung überführt, müssen diese mit berücksichtigt werden.

Die maximalen Aufwendungen je 1.000 m² Verkehrsfläche ergeben sich aus den überdurchschnittlichen Aufwendungen je Leuchtenstandort im Zusammenhang mit der höchsten Beleuchtungsdichte.

Für die Ermittlung von Optimierungsmöglichkeiten müssen differenzierte Betrachtungen durchgeführt werden:

- Welche Unterhaltungsleistungen werden durchgeführt?
- In welchem Umfang werden diese Leistungen durchgeführt (Standards und Intervalle)?
- Welche Preise werden für die einzelnen Leistungen von DEW21 in Rechnung gestellt?

Notwendig sind nach Auskunft des Tiefbauamtes Erneuerungen von Masten und Leuchtkörpern.

→ **Empfehlung**

Um die Unterhaltung zu optimieren und Konsolidierungsmöglichkeiten auszuschöpfen, sollte die Unterhaltung der Straßenbeleuchtung in einem öffentlichen Verfahren neu ausgeschrieben werden.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung befindet sich im Eigentum der Stadt Dortmund. Unterhaltung und Energielieferung erfolgen von DEW21 über einen Beleuchtungsvertrag.
- Die intrakommunale Zeitreihenbetrachtung des Energieverbrauchs zeigt kaum sinkende Werte.
- Die Aufwendungen steigen stetig durch die Energiepreisentwicklung.
- Im interkommunalen Vergleich positioniert sich der Energieverbrauch je Leuchtenstandort nahe dem Benchmark. Gleichwohl ist noch Konsolidierungspotenzial erkennbar.
- Die Unterhaltungsaufwendungen sind vergleichsweise hoch. Für weitere Konsolidierungsbeiträge sollten eine vertiefende Betrachtung und eine Neuausschreibung erfolgen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Dortmund 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 Dortmund
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	12
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	15

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und betrachtet bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach werden die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung betrachtet. 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 von der Stadt Dortmund vorgehaltenen und bereitgestellten Daten erfüllen lediglich die in der Prüfung gestellten Mindestanforderungen. Daher war es nicht möglich, einzelne Leistungen differenziert und vertiefend zu betrachten, um auf dieser Basis konkrete Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

Um einen Eindruck der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns zu bekommen, hat die verantwortliche Prüferin der GPA NRW am 7. August 2014 eine Besichtigung verschiedener Anlagen gemeinsam mit dem Stadtamt 66 durchgeführt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung anhand des „Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement“. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Dortmund ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Die GPA NRW stellt einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Diese Bewertung wird entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung gewichtet. Hieraus ergibt sich ein Punktwert. Dessen Summe im Verhältnis zur Maximalpunktzahl stellt den Erfüllungsgrad dar.

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 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?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	12	4	4	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	9	3	3	3
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	2	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	6	6	6
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	147	49	49	49
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	53	53	53	53

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Planung von Neuanlagen und Unterhaltungsmaßnahmen sowie die Eigenleistungen werden vom Stadtamt 66, Tiefbauamt, durchgeführt. Hier erfolgt die fachliche Entscheidung über die Art der Leistung im Rahmen des zur Verfügung gestellten Budgets. Stadtamt 66 ist als städtischer Dienstleister Auftragnehmer der „Städtischen Immobilienwirtschaft“ für die Pflege des öffentlichen Grüns.

- Dortmund erreicht beim o.g. Erfüllungsgrad 53 Prozent. Dieses Ergebnis zeigt noch deutliche Optimierungsmöglichkeiten in der Organisation und Steuerung der kommunalen Grünflächen.
- Die Zuständigkeit für die Unterhaltung und Pflege der kommunalen Grünflächen ist zentral im Stadtamt 66 gebündelt. Hier erfolgt die Entscheidung über die Art der Ausführung.
- Ein gesamtstädtisches Freiflächenkonzept liegt im Planungsamt vor. Eine Freiraumplanung wurde vom Stadtamt 66 erstellt.
- Zur Bürgerzufriedenheit gibt es im Stadtamt 66 ein Beschwerdemanagement. Dies wurde neu eingeführt und ist beim Qualitätsmanagement angesiedelt. Eine Auswertung der Beschwerden erfolgt noch nicht, ist aber laut Auskunft des Stadtamtes 66 geplant.
- Zielvereinbarungen zwischen der Verwaltungsführung und dem Stadtamt 66 regeln die strategische Richtung der Aufgabenerfüllung. Die Zielausrichtung betrifft mit Blick auf die defizitäre Haushaltssituation in erster Linie die Reduzierung des Pflege- und Unterhaltungsaufwandes. Ausgenommen hiervon sind rein die repräsentativen Flächen der Ortszentren und der Einfallstraßen. Ansonsten gilt: Flächen möglichst extensiv pflegen.

- Die Software für ein Grünflächeninformationssystem (GRIS) steht kurz vor der Beauftragung. In die Vergabe sollen die Ersteinpflege wie auch die Aktualisierung der Daten mit einbezogen werden. Die Flächen wurden inzwischen fast vollständig erfasst, so auch bspw. die Einzelbäume. Mit der Einführung des GRIS sollte in Dortmund nur noch eine zentrale Datengrundlage zur Flächenermittlung und Datenpflege genutzt werden.
- Da der Betriebshof Teil des Stadtamtes 66 ist, ist ein klassisches Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnis nicht notwendig. Es gibt jedoch ein Nutzer-Dienstleister-Verhältnis. Dieses besteht zwischen dem Stadtamt 66 als Nutzer der Grünflächen und dem Eigenbetrieb „Städtische Immobilienwirtschaft“. Über eine Nutzungsvereinbarung sind Pflichten und Aufgaben geregelt. Die Immobilienwirtschaft zahlt ein Budget zur Unterhaltung der öffentlichen Grünanlagen. Dieses ist über durchschnittliche Zeiteinheiten für die beauftragten Leistungen kalkuliert. Über einen Stundenverrechnungssatz errechnet sich das Finanzvolumen des Budgets. Dieser Stundenverrechnungssatz beinhaltet alle anfallenden Kosten eines Arbeitsplatzes nach KGSt-Durchschnittswerten.
- Wird das Stadtamt 66 für andere Stadtämter tätig, wird ebenfalls über diesen Stundenverrechnungssatz abgerechnet.
- Eine Kostenrechnung liegt vor, Leistungspreise (Aufwand je m² Leistung) dagegen noch nicht. Deren Ermittlung wird möglich, sobald die Flächen im GRIS erfasst sind und eine Verknüpfung bzw. eine entsprechende Leistungserfassung gegeben sind. Verschiedene Auswertungen über Kennzahlen können dann für Produktinformationen und als Entscheidungshilfe ermittelt werden. Die GPA NRW hält die Ermittlung von Leistungspreisen auf Basis der Kostenrechnung für ein wichtiges Steuerungsinstrument. Dies setzt allerdings die Erfassung des tatsächlichen Personalaufwandes sowie aller verursachter Aufwendungen voraus. Die derzeit zugrunde gelegten Durchschnittswerte sind aus Sicht der GPA NRW dafür nicht geeignet.
- Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Rahmen der Aufgabenerfüllung erfolgen nicht. Anlassbezogen werden jedoch Vergleiche angestellt (z. B. Sportanlagen, Rasenflächen). Die GPA NRW empfiehlt, Wirtschaftlichkeitsvergleiche konsequent auf Basis von Leistungspreisen durchzuführen. Erst auf dieser Basis sind fundierte und objektive Make-or-Buy-Entscheidungen möglich.
- Die Empfehlung der letzten Prüfung in 2007/2008, durch Standardreduzierungen Konsolidierungspotenziale zu heben, hat die Stadt Dortmund zwischenzeitlich 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, unabhängig ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht. Darunter hat die GPA NRW Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert.

² Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.070	805	3.195	1.948	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-3	-15	12	-4	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	483	313	1.242	584	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	242	107	873	337	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	50,1	34,1	71,5	54,2	23
Kommunale Grünflächen					
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	92	37	153	87	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	19,0	4,3	34,2	16,3	21

Die Stadt Dortmund zeigt bei den Strukturkennzahlen Werte um den Durchschnitt. Es sind weder begünstigende noch benachteiligende Faktoren, die Einfluss auf die nachfolgenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nehmen, erkennbar.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten 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 werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Nicht berücksichtigt wurden die Anlagen mit besonderer Bedeutung und damit verbunden notwendigem, hohem Pflegeaufwand:

- Westfalen Park,
- Zoo und
- Rombergpark/Botanischer Garten.

Der Westfalen Park und der Zoo stehen den Bürgern nicht kostenfrei zur Verfügung. Durch die Eintrittspreise werden bestimmte Angebote vorgehalten, die besonders hohe Aufwendungen verursachen und nicht in jeder Vergleichskommune vorhanden sind. Ein Botanischer Garten hält, seiner Bestimmung entsprechend, bestimmte Pflanzen und aufwendig gestaltete Flächen vor. Um der Bedeutung eines Botanischen Gartens gerecht zu werden, bestehen kaum Möglichkeiten, den Unterhaltungsaufwand durch Rückbau zu reduzieren. Es gibt nur die grundsätzliche Entscheidung über die Vorhaltung einer solchen Anlage.

Strukturen

Dortmund pflegt und unterhält zurzeit 175 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 11.352.985 m². Eine Übersicht über die tatsächliche Größe der einzelnen Anlagen und der Bepflanzungsfelder gibt es bisher nicht. Diese sollten künftig dem GRIS zu entnehmen sein.

Der immer stärker werdende Finanzdruck ist deutlich zu erkennen. Pflegeintensive Flächen wurden aufgegeben und durch pflegeärmere Bepflanzung ersetzt.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	19,54	4,92	25,26	12,48	22
Anteil der Park- und Gartenanlagen an den kommunalen Grünflächen in Prozent	21,25	4,30	48,49	17,72	21
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	64.874	5.301	64.874	17.840	22

Insgesamt weisen die strukturellen Indikatoren auf eine im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten überdurchschnittliche Versorgung mit Park- und Gartenanlagen hin. Umso bemerkenswerter ist dies vor dem Hintergrund, dass in den hier betrachteten städtischen Flächen nicht die großen Sonderanlagen (z.B. Westfalenpark, Rombergpark etc./ siehe oben) berücksichtigt sind. Anlagen mit hohem Pflegeaufwand sind in Dortmund mit besonderem Zweck ausgewiesen und daher in unserer Betrachtung nicht enthalten. Zoologische und botanische Gärten benötigen zur Zweckerfüllung eine besondere Bepflanzung und daher auch besondere pflegerische Maßnahmen. Für den Westfalenpark muss der Nutzer Eintritt zahlen. Revierparks sind durch spezielle Förderprogramme unterstützt. Solche Anlagen sind nicht in jeder Stadt vorhanden und würden die Vergleichbarkeit unserer nachfolgenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu stark beeinflussen. Der Anteil an diesen hochwertigen Flächen ist in Dortmund überdurchschnittlich hoch. Es stehen zusätzlich zu den von der GPA NRW betrachteten Park- und Gartenflächen somit weitere 1,4 Mio. m² Erholungsflächen zur Verfügung. Deren hohen Aufwand für Unterhaltung und Pflege muss die Stadt zusätzlich zu den nachfolgend betrachteten Park- und Gartenanlagen finanzieren.

In Summe sind die Flächen der Park- und Gartenanlagen inkl. der Sonderanlagen somit ein prägender Bestandteil der gesamten Erholungs- und Grünflächen der Stadt Dortmund.

Bei der strukturellen Betrachtung der Park- und Gartenanlagen fällt zudem auf, dass Dortmund über vergleichsweise große einheitlich angelegte Flächen verfügt. Dies hat zum einen den Vorteil, dass diese Flächen durch zusammenhängende und damit effizientere Arbeitsabläufe wirtschaftlicher gepflegt und unterhalten werden können. Zum anderen bieten große Park- und Gartenanlagen einen größeren Naherholungswert.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

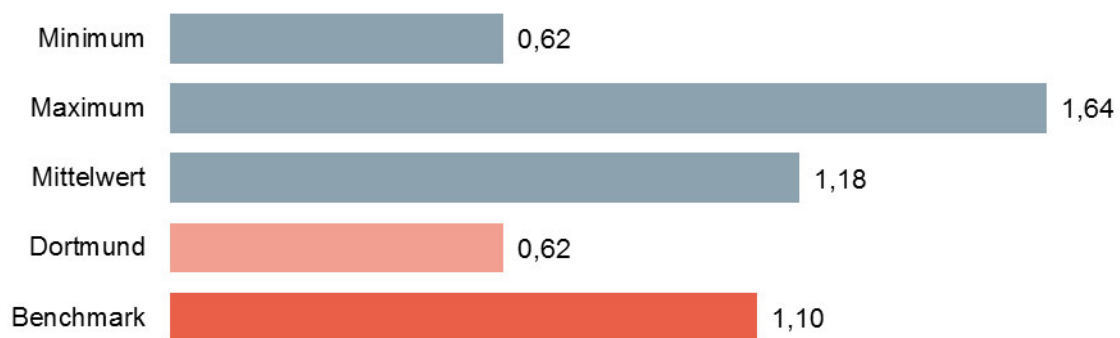
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen (ohne Sonderanlagen) gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Park- und Gartenanlagen zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Park- und Gartenanlagen im Festwertverfahren, wie in Dortmund praktiziert, 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



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,62	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Eine stichprobenartige Inaugenscheinnahme während der Prüfung zeigte ein gutes optisches Ergebnis, das mit den verfügbaren Finanzmitteln erzielt wird. Dieses bezieht sich vor allem auf Flächen mit einem geringen Pflegeaufwand: Strauch-, Gehölz- und Rasenflächen.

Der Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen bemisst sich nicht ausschließlich an der Bepflanzung. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist hierbei grundsätzlich nicht notwendig.

Aufgrund der angespannten finanziellen Lage, sinkenden Einwohnerzahlen und dem notwendigen Werterhalt muss die Stadt Dortmund perspektivisch zudem über den Umfang der Flächen nachdenken.

Eine Betrachtung einzelner Leistungswerte ist wegen der fehlenden Leistungspreise und ohne GRIS nicht möglich.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hält ein GRIS sowie Leistungspreise zur Steuerungsoptimierung für unverzichtbar.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Dortmund stellt auf den Einwohner und die Gesamtfläche der Stadt bezogen überdurchschnittlich viel Fläche an Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Dazu kommen noch die hier nicht näher betrachteten Sonderanlagen Zoo, Botanischer Garten und Westfalenpark.
- Dortmund erreicht bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen den Minimalwert. Dies erreicht sie in erster Linie durch optimierte Arbeitsabläufe auf großen zusammenhängenden Flächen.
- Eine Aufschlüsselung der Aufwendungen nach einzelnen Pflegeleistungen ist bedingt durch fehlende Leistungspreise und ohne GRIS nicht möglich. Letztlich ist eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung ohne diese Instrumente nicht mess- und nachweisbar.
- Durch die Einführung eines GRIS und die Erfassung von Leistungsdaten wird die Aufgabenerfüllung im Bereich der Park- und Gartenanlagen wesentlich transparenter. Insgesamt lassen sich hierdurch die Steuerungs- und Entscheidungsgrundlagen deutlich verbessern.
- Nach Einführung von Leistungspreisen und des GRIS sollte die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch steuerungsrelevante Kennzahlen regelmäßig, mindestens einmal jährlich, hinterfragt, ausgewertet und auf dieser Basis künftig Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Dortmund mit dem Index 3.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Anlagen an Schulen und Kindergärten bleiben unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Dortmund unterhält nach eigenen Angaben 332 Spielplätze und 75 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 752.533 m².

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	8,18	6,50	19,91	12,32	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	3,74	2,92	9,97	5,72	22
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.188	1.222	2.965	2.143	21

Die Bevölkerungsprognose zur Gesamteinwohnerzahl von IT.NRW zeigt für Dortmund einen Rückgang der Einwohner bis 2030 um ca. drei Prozent und für die Einwohner bis 18 Jahre von fast sieben Prozent. Damit wird sich die Kennzahl Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahre bei gleich bleibendem Angebot weiter erhöhen. Diese Entwicklung ist bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen. Im Rahmen der Eröffnungsbilanz wurden die Spielplätze zusammen mit den Spielgeräten im Festwertverfahren bewertet. Kennzahlen wie „Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche“ oder „Bilanzwert je Spielgerät“ können dadurch nicht dargestellt und in der Prüfung analysiert und verglichen werden. Neue Spielplätze werden einzeln erfasst und bewertet.

Durch diese gebündelte Erfassung liegen keine Informationen über die Spielgeräte vor. Hier kann künftig ein Spielgerätekataster Auskunft über Material, Lage, Anschaffungsdatum, Reparaturen, Kontrollen und Zeitwert geben. Dies wäre für ein Spielplatzkonzept sehr hilfreich.

→ Empfehlung

Die GPA NRW hält die Einrichtung eines Spielgerätekatasters für steuerungsrelevant. Hier sind alle wichtigen Daten zu erfassen und fortzuschreiben.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

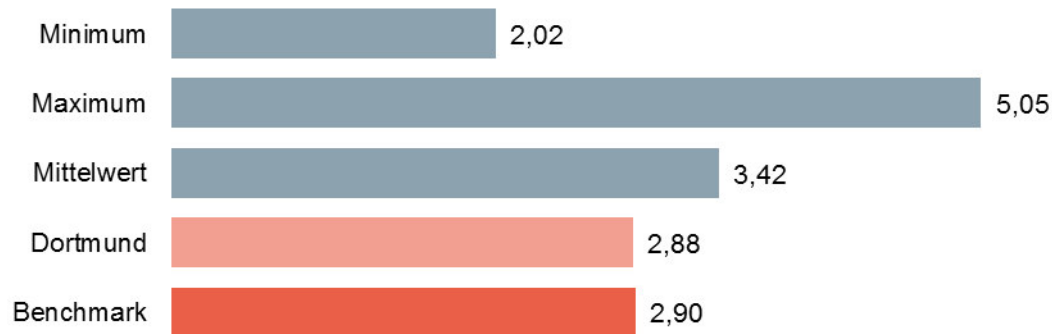
- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Spiel- und Bolzplätze incl. der Spielgeräte zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Spiel- und Bolzplätze im Festwertverfahren, wie teilweise in Dortmund praktiziert, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehen-

de Spiel- und Bolzplätze im Aufwand gebucht werden. Für neu errichtete Spiel- und Bolzplätze wird eine Einzelbewertung durchgeführt. Für diese fallen Abschreibungen an.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² 2011



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,88	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Bei einer vertiefenden Betrachtung der Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze sollte zwischen Grünpflege und Spielgeräten unterschieden werden. Um den Aufwand der Spielgeräte noch weiter differenzieren zu können, sollten die Aufwendungen nach Kontrolle, Wartung/Reparatur, Austausch und Sand/Fallschutz aufgeteilt werden.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt die Aufschlüsselung einzelner Aufgaben der Spielplatzunterhaltung und der damit verbundenen Kosten.

Die Planung und Auswahl der Ausstattung erfolgt durch das Jugendamt.

Die Ausstattung der Spielplätze mit Geräten ist sehr unterschiedlich. Die gewählten Geräte bestehen häufig aus sehr haltbaren und daher pflegearmen Materialien. Metall, Verbundstoffe und Kunststoff sind am häufigsten anzutreffen. Aber auch Holz wurde verwendet, um Spielplätze attraktiv zu gestalten.

Der Instandhaltungsaufwand und die Haltbarkeit von Spielgeräten werden maßgeblich durch die Wahl des Materials beeinflusst. Spielgeräte aus Holz erfordern höhere Lebenszykluskosten.

Da die Stadt Dortmund den Benchmark für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze unterschreitet, wird hier kein Potenzial ausgewiesen.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Dortmund unter dem interkommunalen Durchschnitt. Der Bevölkerungsrückgang der unter 18 Jährigen wird mit sieben Prozent prognostiziert. Dies muss in die zukünftige Planung einfließen.

- Durch die Einführung eines GRIS lassen sich die Datenlage transparenter gestalten und die Steuerungsmöglichkeiten verbessern.
- Ein Spielgerätekataster ist nicht vorhanden. Ein solches Kataster ist eine wichtige Grundlage für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und die Aufstellung eines Spielplatzkonzeptes.
- Die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegen unter dem Benchmark und lassen kein Potenzial erkennen.
- Die regelmäßigen Kontrollen der Spielplätze und –geräte richten sich nach einer Dienst-anweisung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Dortmund mit dem Index 3.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Bereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die vom Stadtamt 66 zu pflegende Fläche des Straßenbegleitgrüns umfasst 4,9 Mio. m².

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2011

Kennzahl	Dort-mund	Minimum	Maxi-mum	Mittel-wert	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	8,51	1,54	8,65	4,24	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	30,46	4,85	30,46	12,34	19

Trotz einer durchschnittlich dichten Bebauung ist die Stadt Dortmund durch einen maximalen Anteil an Straßenbegleitgrün geprägt. Der Anteil des Grüns an der gesamten Verkehrsfläche stellt im Vergleich aller kreisfreien Städte in NRW den Höchstwert dar.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

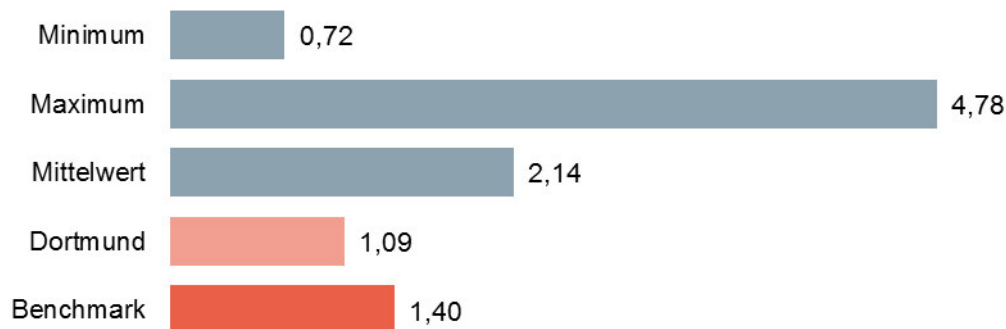
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Straßenbegleitgrün zu berücksichtigen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² 2011



Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,09	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Aufgrund der personellen und finanziellen Rahmenbedingungen führt die Stadt Dortmund im Straßenbegleitgrün eine minimalistische Pflege durch. Es wird bereits bei der Anlage neuer Flächen auf niedrige Unterhaltungsstandards geachtet. Ältere Flächen werden möglichst in Flächen mit geringem Pflegeaufwand umgewandelt. Der Verkehrssicherungspflicht wird nach Aussage der Stadt Genüge getan.

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns beträgt der Benchmark 1,40 Euro je m². Dieser wird von der Stadt Dortmund um 0,31 Euro bzw. 22 Prozent unterschritten.

Bei den verschiedenen Flächenarten (Rasenflächen, Rosenflächen, Bäume) fehlt es derzeit an einer differenzierten Kosten- und Flächentransparenz.

→ Empfehlung

Um den Ressourceneinsatz bei der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns optimal steuern zu können, sollten Leistungspreise ermittelt werden.

Anzahl der Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün in Stück 2011

Dortmund	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
23,33	3,88	54,91	28,73	19

Straßenbäume verursachen durch häufige und kostenintensive Kontrollen und Pflegemaßnahmen einen hohen Aufwand in der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns. Daher

wirkt sich eine unterdurchschnittliche Anzahl an Straßenbäumen begünstigend auf die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns aus. Zur genauen Steuerung sollte das GRIS künftig auch hierfür die entsprechenden Leistungspreise zur Verfügung stellen können.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Dortmund stellt im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten den maximalen Anteil an Straßenbegleitgrün im Verhältnis zur Verkehrsfläche zur Verfügung.
- Die Bepflanzung wird pflegearm angelegt bzw. vorhandene Flächen werden in pflegeärmere umgewandelt.
- Die Anzahl der Straßenbäume im Verhältnis zur Fläche des Straßenbegleitgrüns ist in Dortmund unterdurchschnittlich.
- Ein mögliches Einsparpotenzial ist für die GPA NRW aktuell nicht erkennbar.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Dortmund mit dem Index 3.

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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de