

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Münster
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Münster	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Münster	11
Prüfungsablauf	11
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster

Managementübersicht

Die Haushaltslage der Stadt Münster stellt sich insgesamt günstiger dar als in den meisten anderen kreisfreien Städten. So gehört Münster zu den beiden einzigen Großstädten in NRW, die im Jahresabschluss 2012 noch eine Ausgleichsrücklage aufweisen können. Allerdings darf diese vergleichsweise gute Ausgangssituation nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Stadt Münster unter den Rahmenbedingungen des NKF bereits seit 2009 kein originärer Haushaltsausgleich mehr gelingt. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bestand bisher und besteht derzeit nicht. Münster verfügt zum Zeitpunkt der Prüfung noch über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Doch haben die Jahresfehlbeträge seit 2009 das Eigenkapital der Stadt um mehr als 160 Mio. Euro verringert und zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten geführt. Für zwischenzeitliche Entlastung werden voraussichtlich nur die Haushaltsjahre 2013 und 2014 sorgen. Danach erwartet die Stadt Münster erneut eine defizitäre Entwicklung, die den eigenen Planungen zu Folge bis 2017 zu einem zusätzlichen Eigenkapitalverzehr von rd. 116 Mio. Euro führen wird. Sofern diese Prognose eintritt, wäre die Ausgleichsrücklage damit im Jahr 2016 aufgebraucht. Insofern lebt auch die Stadt Münster von ihrer Substanz.

Insgesamt besteht gemessen am strukturellen Ergebnis 2012 ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf von rd. 34 Mio. Euro. Die Planungen der Stadt Münster sehen vor, diese strukturelle Lücke bis spätestens 2020 zu schließen. Dies lässt sich jedoch nur realisieren, wenn es der Stadt Münster gelingt, die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umzusetzen. Negative Entwicklungen in Folge exogener Einflussfaktoren sind zusätzlich zu kompensieren. So hängt insbesondere die ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes zu einem großen Teil von der schwankungsanfälligen und daher mit Risiken behafteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Hinzu kommen weitere finanzwirtschaftliche Risiken aus der Liquiditätslage und dem Substanzverlust im Anlagevermögen. Zwar ist die Liquiditätslage der Stadt Münster deutlich besser als in der Mehrzahl der kreisfreien Städte in NRW. Daher belasten auch Zinsaufwendungen die Stadt Münster weniger stark als viele andere Großstädte. Dennoch verfügt Münster seit 2008 über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. In Folge der geplanten Finanzmittelfehlbeträge wird sich die Finanzlage zudem weiter verschlechtern. So plant Münster bis 2017 einen Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung um mehr als 80 Mio. Euro. Die GPA NRW sieht es daher als unerlässlich an, dass die Stadt Münster die benötigte Liquidität wieder dauerhaft aus dem laufenden Geschäft sicherstellt. Neben der Finanzlage sollte sie den Fokus auch auf das städtische Anlagevermögen richten. Dessen Werteverzehr konnte die Stadt Münster in den Jahren 2008 bis 2012 nicht in vollem Umfang durch Investitionen kompensieren. Folglich ist der Wert des städtischen Anlagevermögens insgesamt gesunken. Allein der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich im Betrachtungszeitraum um knapp 14 Prozent bzw. rd. 91 Mio. Euro verringert, da die Reinvestitionen in diesen Jahren die Abschreibungen nur zu knapp 30 Prozent gedeckt haben. Umso wichtiger ist es, diese Risiken durch den konsequenten Einsatz von Straßenbaubeiträgen abzufedern. Die GPA NRW erachtet es daher als beispielhaft, dass Münster die höchstmöglichen Anteile für die Beitragspflichten in der Straßenbaubeitragsatzung festgelegt hat.. Aufgrund des durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrades des Stra-

Benvermögens und der zur Verfügung stehenden Unterhaltungsaufwendungen erscheint die geringe Reinvestitionsquote der letzten Jahre zwar noch angemessen. Mittel- und langfristig könnte sich bei unverändertem Investitionsvolumen jedoch ein ungewollter Werteverzehr einstellen, der für den städtischen Haushalt entsprechende Risiken birgt. Nur über gezielte Reinvestitionen ist das Vermögen langfristig ohne Verschlechterung des Zustandes zu erhalten. Daher unterstützt die GPA NRW auch das Vorhaben der Stadt Münster, das örtliche Erhaltungs- und Investitionsmanagement weiter auszubauen. Besonders positiv bewertet die GPA NRW dabei die zur Steuerung des Infrastrukturvermögens eingesetzten Instrumente und Datengrundlagen. Dies gilt sowohl für die implementierte Straßen- und Kanaldatenbank als auch den Straßenzustandsbericht.

Im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen hat die GPA NRW auch die Straßenbeleuchtung in den Blick genommen und strukturell wie aufwandseitig interkommunal verglichen. Die Straßenbeleuchtung, die sich seit dem 01. Januar 2006 im Eigentum der Stadtwerke Münster GmbH befindet, zeichnet sich durch einen sehr niedrigen Stromverbrauch, sowohl bezogen auf die Verkehrsfläche als auch auf die Leuchtenstandorte aus. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten bildet der Energieverbrauch sogar den Minimalwert ab. Auch die Unterhaltungsaufwendungen für die Straßenbeleuchtung liegen auf einem interkommunal unterdurchschnittlichen Niveau und indizieren insgesamt eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

Der landesweite Anpassungs- und Veränderungsdruck in den kommunalen Schulen stellt seit geraumer Zeit erhöhte Anforderungen an die Schulentwicklungsplanung und Schulorganisation der Städte und Gemeinden. Die Planungsüberlegungen zum künftigen Bedarf werden dabei in Münster allerdings in geringerem Maße vom Schülerrückgang bestimmt als in der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Denn die Stadt Münster ist eine der wenigen Städte in Nordrhein-Westfalen mit wachsender Einwohnerzahl. Insbesondere in den Grundschulen muss sich die Stadt Münster nach einem zwischenzeitlichen Rückgang der Schülerzahlen zukünftig noch auf steigende Bedarfe einstellen. So werden die Grundschulen gemäß den Prognosedaten in den nächsten Jahren gut ausgelastet sein. Gleichwohl sieht sich die Stadt allein schon aufgrund des geänderten Schulwahlverhaltens gefordert, die städtische Schullandschaft zu verändern. Mit der Schließung bzw. Beschlüssen zur auslaufenden Auflösung mehrerer Haupt- und Realschulen zugunsten neuer Schulformen hat sie bereits wichtige Weichen für die Zukunft gestellt. Allerdings muss die Stadt Münster auch in den neuen Schulformen auf eine gute und nachhaltige Auslastung Acht geben, um neben dem bildungspolitischen Auftrag auch die nötige Wirtschaftlichkeit erreichen zu können. Vor etwaigen Neubau- und Erweiterungsplanungen sollten daher stets zunächst die Nutzungsmöglichkeiten in den Bestandsgebäuden sorgfältig geprüft werden. Die gesonderte Betrachtung der Schulturnhallen der Stadt Münster zeigt im Vergleichsjahr 2011 eine auffällige Überversorgung. Die Schulturnhallen sind durch den Schulsport nicht mehr ausgelastet. Dennoch plant die Stadt Münster weitere Sporthallen zu errichten. Sie sollte stattdessen die Aufgabe einzelner Turnhallen in Betracht ziehen bzw. prüfen, ob der Neubau weiterer Sporthalleneinheiten verzichtbar ist.

Im weiteren Fokus der Prüfung waren neben dem Straßen- und Schulgebäudevermögen auch die städtischen Grünflächen. Die GPA NRW konnte in Münster ein sehr gutes Grünflächenmanagement einschließlich der nötigen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente vorfinden. Optimierungsbedarf sieht die GPA NRW lediglich noch hinsichtlich der Kalkulation von Leistungspreisen. Unsere Betrachtung der Grünflächen bestätigt insgesamt die ländlich geprägten Strukturen der Stadt Münster mit einem interkommunal maximalen Erholungs- und Grünflächenanteil an der Gemeindefläche. Allerdings hält die Stadt selbst nur eine geringe Fläche

kommunalen Grüns vor. Besonders im Mittelpunkt unserer Struktur- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche standen die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie das Straßenbegleitgrün. Die Stadt Münster unterhält einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Fläche an Park- und Gartenanlagen. Pflegeintensive Flächen sind nur noch in geringem Umfang und an exponierten Stellen vorhanden. Gleichwohl liegen die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung im Vergleichsjahr 2011 etwas oberhalb des Benchmarks mit leicht sinkender Tendenz im Folgejahr.

Auch die flächenbezogenen Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze bewegen sich über dem Benchmark. Hinzu kommt hier noch die überdurchschnittliche Anzahl und Fläche an Spiel- und Bolzanlagen. Die bewusst gesetzten hohen Pflege-, Ausstattungs- und Flächenstandards sind Ausdruck der örtlichen kinder- und jugendpolitischen Schwerpunktsetzung. Erhöhte Standards sind allerdings auch beim Straßenbegleitgrün vorzufinden. Hier hält die Stadt Münster hochwertiges und pflegeintensives Grün auf einer vergleichsweise kleinen Fläche vor. Neben einer hohen Anzahl von Straßenbäumen entfällt die Hälfte der Fläche auf Gehölze und Sträucher. Diese Ausstattung führt zu interkommunal überdurchschnittlichen Pflegeaufwendungen. Eine weitere Umwandlung von Gehölzflächen in Rasenflächen bietet hier die Möglichkeit, Aufwendungen zu reduzieren.

Weitere Konsolidierungsansätze ergeben sich aus den Personal- sowie Sach- und Transferleistungen. Im Bereich Sicherheit und Ordnung erreichen die Leistungskennzahlen in zwei von fünf betrachteten Aufgabenbereichen interkommunale Bestwerte. Besonderes positiv stellt sich die vergleichsweise geringe Personalausstattung im Personenstandswesen sowie in der KFZ-Zulassung dar. Ansatzpunkte zur Stellenreduzierung zeigen sich aus Sicht der GPA NRW in erster Linie noch im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben. Neben den ausgeprägten Öffnungszeiten im Bürgeramt Mitte verfügt Münster zusätzlich noch über eine sehr dezentrale Struktur mit acht Nebenstellen. Durch Reduzierung von Nebenstellen und Anpassung der Öffnungszeiten kann die Stadt Münster hier weitere Potenziale heben. Zum Teil hat die Stadt Münster zum Zeitpunkt der Prüfung bereits weitere Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet, die sich allerdings erst in den Folgejahren messbar auswirken werden.

Im Prüffeld Soziales entspricht die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen in weiten Teilen den GPA NRW-Benchmarks. In einigen Aufgabenfeldern werden die Benchmarks sogar übertroffen. Im Wohngeld ergibt sich bezogen auf das eingesetzte Personal im Jahr 2014 allerdings ein Potenzial von fünf Stellen. Die Stadt Münster sollte daher das Aufgabenfeld Wohngeld näher untersuchen. Dabei sind Vorgaben (Standards) zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Daneben sollte die Stadt Münster festlegen, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Dies kann beispielsweise zu längeren Warte- oder Bearbeitungszeiten oder den Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen führen.

Anhaltspunkte für personelle Konsolidierungsmaßnahmen haben sich zudem aus der vergleichenden Aufwandsbetrachtung der Schulsekretariate der Stadt Münster ergeben. So weisen die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate der Grund- und Förderschulen im Betrachtungsjahr ein überdurchschnittliches Niveau auf und weisen auf Optimierungspotenzial hin. Dort sollte die Stadt Münster ihre Methodik zur Personalbemessung überprüfen.

Bei den Sach- und Transferaufwendungen hat die GPA NRW im Wesentlichen die großen Aufgabenblöcke Jugend und Soziales auf Handlungsmöglichkeiten hin untersucht. Einbezogen in die Prüfung wurden zudem die Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Die Stadt Münster bildet bei den gesamten Aufwendungen für die Schülerbeförderung den Maximalwert ab. Grün-

de dafür sind ein großer Anteil von Schülern mit Beförderungsanspruch und die hohen Aufwendungen für den Schulweg. Diese sind jedoch auf das weite Einzugsgebiet zurückzuführen. Die Beförderungskosten für den Schulweg sind bei den Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen im Verhältnis zu den beförderten Schülern unterdurchschnittlich. Bei der großen Gemeindefläche deutet dies auf eine insgesamt wirtschaftliche Organisation des Schülertransports hin. Die überdurchschnittlichen Werte bei den Gymnasien und Berufskollegs sind durch die hohen Zahlen der Einpendler begründet. Eine Optimierungsmöglichkeit sieht die GPA NRW noch bei der Finanzierung der Schülertickets. Hier sollte die Stadt Münster mit Blick auf die gesetzlich zulässigen Höchstgrenzen bei den Eigenanteilen mit den Verkehrsträgern über eine Reduzierung der Kosten der goCardAbos verhandeln.

Im Sozialbereich sind zum einen die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende besonders auffällig, obwohl Münster im interkommunalen Vergleich die niedrigste SGB-II-Quote aufweist. Hauptursache für den überdurchschnittlichen Transferaufwand ist das vergleichsweise hohe Mietniveau in Münster. Zum anderen ist - wie auch in den übrigen kreisfreien Städten - der Transferaufwand für die Eingliederungshilfen gestiegen. Dies betrifft insbesondere die Fallzahlen und Aufwendungen für die Integrationshilfen. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich die Fallzahlen der Frühförderung in Münster gegen den allgemeinen Trend in den letzten Jahren nur wenig verändert haben. Als Besonderheit in der Aufgabenerledigung stellen wir für Münster heraus, dass das städtische Gesundheitsamt eng in die Beratung und Diagnostik bis hin zur Durchführung der heilpädagogischen Frühförderung eingebunden und seit Jahren hier als Institution etabliert ist. Zur Herstellung einer höheren Transparenz sollten aus Sicht der GPA NRW künftig alle Kosten der Frühförderung durch das Gesundheitsamt erfasst und dargestellt werden. Dieses gewährleistet aktuelle und umfassende Informationen für die Steuerung der Frühförderung. Dazu sollte das Gesundheitsamt zusammen mit dem Sozialamt eine interne Leistungsverrechnung aufbauen. Zur weiteren Optimierung der Aufwendungen für den Behindertenfahrdienst sollte die Stadt Münster zudem die Beförderungsleistungen zukünftig öffentlich ausschreiben.

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

Weitere Handlungsoptionen ergeben sich im Jugendbereich. In der Kinder- und Jugendarbeit erzielt die Stadt Münster bezogen auf die Einwohner von 6 bis 21 Jahren den dritthöchsten Fehlbetrag im interkommunalen Vergleich. Hauptgrund hierfür ist der deutlich überdurchschnittliche Einfluss der Jugendsozialarbeit auf den Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit.

Der Aufgabenbereich der Tagesbetreuung für Kinder zeichnet sich durch eine gut organisierte und fachlich versierte Kindergartenbedarfsplanung aus. Positiv sieht die GPA NRW insbesondere die Einführung des internetbasierten Informations- und Vormerksystems „Kita-Navigator“. Hierdurch kann die Stadt Münster u.a. das Platzangebot noch stärker bedarfsgerecht steuern. Die Stadt Münster erzielt unter Berücksichtigung der Plätze in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege im Vergleichsjahr 2011/2012 die zweithöchste U3-Versorgungsquote aller 23 kreisfreien Städte. Betriebliche Plätze in eigenen Einrichtungen von Unternehmen tragen zusätzlich zu einer guten Versorgung bei. Die gute Versorgung mit U3-Betreuungsplätzen entspricht der familienpolitischen Zielsetzung der Stadt Münster, für bedarfsgerechte Betreuungs- und Bildungsangebote für Kinder aller Altersstufen zu sorgen. Auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder wirkt sich dies belastend aus. Der weitere U3-Ausbau wird den Fehlbetrag weiter erhöhen. Neben der Versorgungsquote beeinflussen insbesondere der starke

Anteil an Elterninitiativen, die hohe Anzahl an Kindertagesplätzen, die ebenfalls hohen freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger sowie die Verteilung der Betreuungszeiten den Fehlbetrag negativ. Daher sollte die Stadt Münster insbesondere den Betreuungsumfang noch stärker bedarfsgerecht steuern. Dazu sollte sie die Informationen zu den Planungsgrundlagen aus dem Kita-Navigator zielgerichtet auswerten und nutzen. Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Münster außerdem, mit den in Frage kommenden freien Trägern zu vereinbaren, dass eine 35-Stunden-Betreuung im Regelfall als Blockmodell angeboten werden soll. Gleichzeitig sollte das Angebot an Ganztagsplätzen begrenzt werden. Darüber hinaus sollte die Stadt Münster in Zukunft auch regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

Bei den Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Münster die Empfehlungen aus der ersten Prüfrunde aufgegriffen. Insbesondere mit der Einrichtung der Förderinseln als Präventivmaßnahme sieht die GPA NRW ein Beispiel für gute kommunale Praxis. Auffällig sind jedoch nach wie vor die überdurchschnittlichen Aufwendungen im Bereich der ambulanten Hilfen.

In der überörtlichen Prüfung wurde der Konsolidierungswille der Stadt Münster deutlich erkennbar. Er dokumentiert sich konkret in dem vom Rat im Dezember 2012 beschlossenen Handlungsprogramm „Nachhaltige kommunale Haushaltspolitik“. Mit diesem Programm, das insgesamt 200 Einzelmaßnahmen umfasst, will die Stadt insbesondere die Grundlage für den avisierten strukturellen Haushaltsausgleich im Jahr 2020 legen. Sie beabsichtigt zudem, sich zukünftig vor allem an den mittel- und langfristigen Zielen zu orientieren. Nicht nachhaltig wirkende Verteilungsdiskussionen will sie soweit es geht durch mittel- und langfristige inhaltliche Entscheidungen ersetzen. Die Entscheidungen sollen die Zukunftsfähigkeit der Stadtgesellschaft im Blick haben. Aufgabenkritik soll integraler Bestandteil der zukünftigen zielorientierten Steuerung sein. Hierüber beabsichtigt die Stadt, das kommunale Leistungsspektrum an aktuelle und bevorstehende Herausforderungen anzupassen. Es soll kein Tabu sein, einzelne Leistungen zu reduzieren oder vollständig einzustellen.

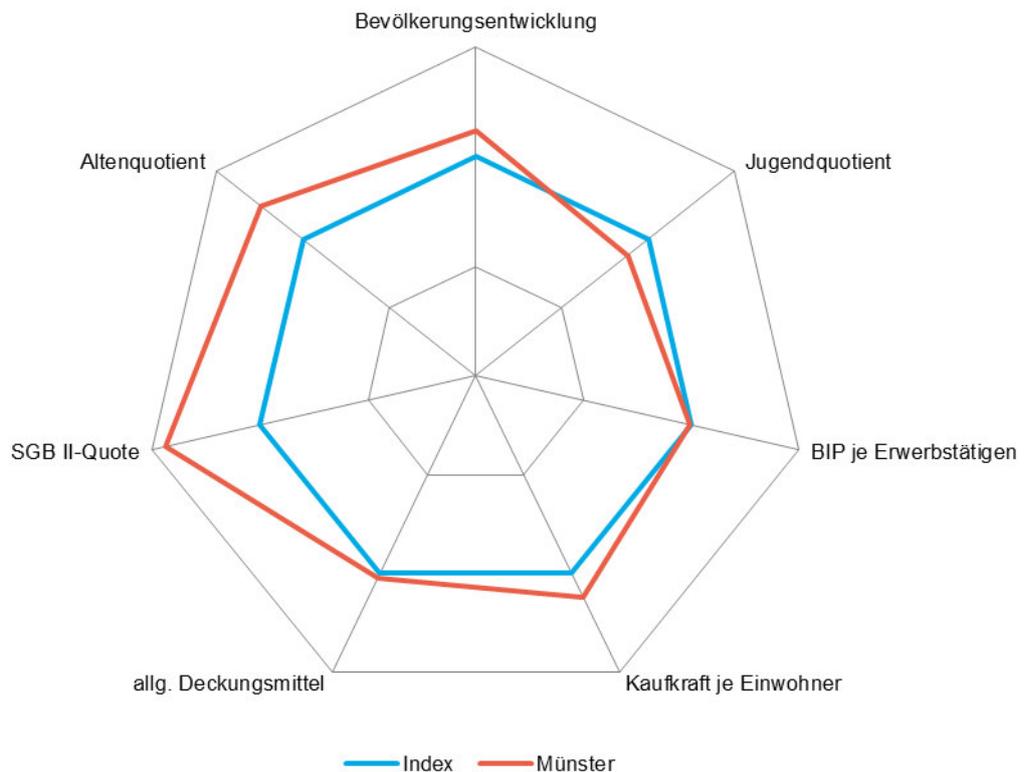
Auf diesem eingeschlagenen Weg der nachhaltigen Konsolidierung auf der Basis einer stärkeren strategischen Zielausrichtung sollen die durch die GPA NRW aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten und interkommunalen Vergleiche der Stadt Münster zusätzliche Unterstützung und Orientierung geben.

Ausgangslage der Stadt Münster

Strukturelle Situation

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

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



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

Die Strukturmerkmale der Stadt Münster zeigen überwiegend eine begünstigende Ausprägung. Dies gilt zum einen für die Bevölkerungsentwicklung, die in Münster im Gegensatz zu vielen anderen kreisfreien Städten bis zum Jahr 2030 noch weiter steigend ist. Zum anderen hat auch die vergleichsweise niedrige SGB II – Quote, d. h. der Anteil der Langzeitarbeitslosen, bei einer gleichzeitig überdurchschnittlichen Kaufkraft der Münsteraner Bevölkerung eine eher entlastende Wirkung für den städtischen Haushalt. Gekennzeichnet ist die Stadt Münster zudem durch einen unterdurchschnittlichen Anteil älterer Menschen (Anteil der über 65-Jährigen an der mittleren Generation), der sich im Altenquotient deutlich widerspiegelt.

Demgegenüber ist der Jugendquotient, in dem sich der Anteil der unter 20-Jährigen an der mittleren Generation ausdrückt, vergleichsweise niedrig.

Die Ertragskraft, die sich über die allgemeinen Deckungsmittel definiert sowie das wirtschaftliche Strukturmerkmal des Bruttoinlandproduktes je Erwerbstätigen liegen beide unauffällig im Bereich des Mittelwertes der übrigen kreisfreien Städte.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

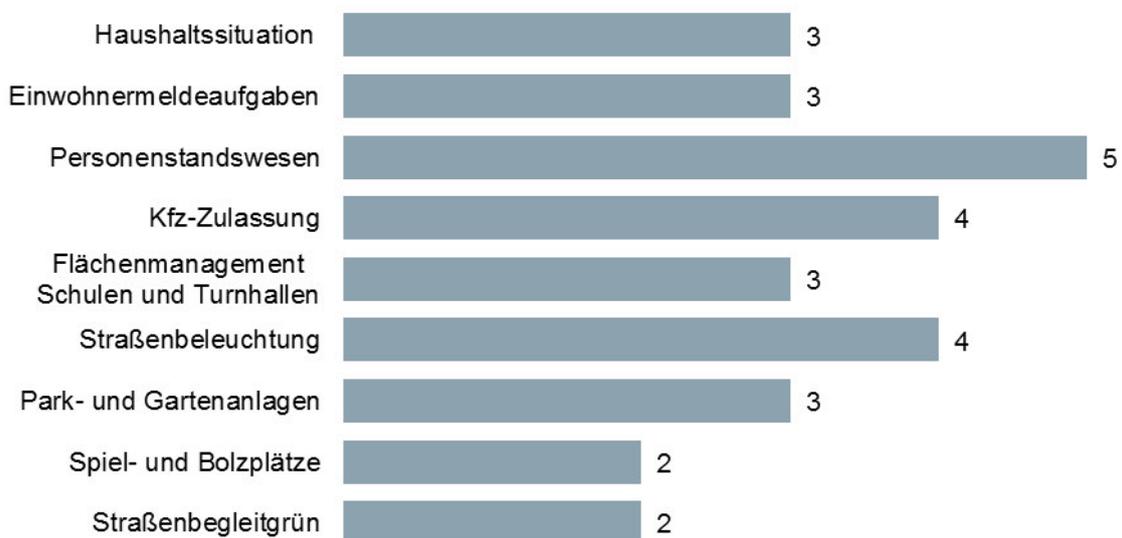
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Münster

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Münster wurde von Mai 2012 bis Dezember 2014 durchgeführt.

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

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

Für die Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die Jahresabschlüsse 2008 bis 2012 sowie die Haushaltspläne 2013 und 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	Martin Bamberger
Sicherheit und Ordnung	Stephanie Höpker
Jugend	Thomas Junker
Soziales	Anja Mareczek
Schulen und Sport	Mathilde Winkelhorst
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann
Grünflächen	Stephanie Ackermann
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Diebel
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Friederike Wandmacher

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabchluss ist ein gesonderter Bericht erfolgt bzw. wird noch erfolgen.

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 30.09.2015

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Manfred Wiethoff

Teamleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Münster
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	19
Haushaltskonsolidierung	20
Kommunaler Steuerungstrend	21
Beiträge	23
Gebühren	25
Steuern	26
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	27
Vermögenslage	27
Schulden- und Finanzlage	34
Ertragslage	42

→ 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 bezieht sie die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabschlüsse 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. 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.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Stadt 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 Stadt den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Münster hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2008 bis 2012 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor.

Für das erste nach NKF-Vorschriften geplante Haushaltsjahr 2008 konnte die Stadt Münster einen Haushalt vorlegen, der durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage als fiktiv ausgeglichen galt. Im Jahresabschluss konnte die Stadt ein positives Jahresergebnis ausweisen.

In den Jahren 2009 bis 2011 war ein Haushaltsausgleich in der Planung und im Ergebnis nur fiktiv möglich. Die weiteren Planungen ab dem Jahr 2012 sahen vor: Der für das Haushaltsjahr 2012 geplante Fehlbetrag wird die Ausgleichsrücklage vollständig verbrauchen. In der Folge sollten die Fehlbeträge ab dem Jahr 2012 die allgemeine Rücklage verringern.

Im Jahresabschluss 2012 weist die Stadt Münster weiterhin eine Ausgleichsrücklage aus. Sie hat von einer Vorschrift des NKF-Weiterentwicklungsgesetzes Gebrauch gemacht. Sie konnte den Überschuss aus dem Jahr 2008 nachträglich der Ausgleichsrücklage zuführen.

Die Stadt Münster ist bisher nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage wurde von der Bezirksregierung bisher in allen Jahren genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis		18.470	-37.830	-60.619	-43.101	-20.208
Höhe der allgemeinen Rücklage *	676.485	694.955	699.436	715.945	718.805	699.029
Höhe der Ausgleichsrücklage *	156.037	156.037	118.207	57.589	14.488	12.749
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		pos. Ergebnis	4,4	7,4	5,6	2,8

* Die GPA NRW hat die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Das erste nach NKF-Vorschriften geführte Haushaltsjahr konnte die Stadt Münster mit einem positiven Ergebnis schließen. Seitdem weisen die Ergebnisrechnungen negative Ergebnisse aus. Im Zeitraum 2009 bis 2012 haben die Jahresfehlbeträge das Eigenkapital der Stadt um 162 Mio. Euro verringert.

Die Stadt Münster und die Landeshauptstadt Düsseldorf sind die einzigen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen, die im Jahresabschluss 2012 noch eine Ausgleichsrücklage ausweisen können.

Die Jahresergebnisse haben sich 2009 und 2010 jeweils gegenüber dem Vorjahr verschlechtert. Zum einen sind die städtischen Aufwendungen stetig gestiegen. Zum anderen sind im Jahr 2009 die Steuererträge erheblich eingebrochen.

Die Ergebnisse der Stadt sind in den Jahren 2008 bis 2012 wesentlich durch Schwankungen bei den Erträgen aus Steuern und Zuwendungen sowie bei den sonstigen ordentlichen Erträgen beeinflusst. 2011 tragen insbesondere hohe Steuererträge zur Ergebnisverbesserung bei. Das Jahresergebnis 2012 profitiert von einem einmalig guten Finanzergebnis.

Seit dem Jahr 2012 ist Münster eine sogenannte Optionskommune. Sie hat die alleinige Trägerschaft der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch 2 (SGB 2) übernommen. In der Ergebnisrechnung sind infolgedessen sowohl die Erträge aus Kostenerstattungen als auch die Transfer- und Personalaufwendungen angestiegen.

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

	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-41.898	9.190	-31.932	-23.891	-27.825
Höhe der allgemeinen Rücklage *	669.880	669.880	647.139	623.248	595.423
Höhe der Ausgleichsrücklage *	0	9.190	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	4,2	keine Verringerung	3,4	3,7	4,5
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	5,9	pos. Ergebnis	4,7	3,7	4,5

Fortgeschriebener Haushaltsansatz 2013, Haushaltsansatz 2014 sowie mittelfristige Ergebnisplanung 2015 bis 2017, Stand: Haushaltsplan 2014

* Die GPA NRW hat die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

In der Planung bis zum Jahr 2017 rechnet die Stadt damit, dass insbesondere Transfer- aber auch Personal- und Versorgungsaufwendungen weiter steigen werden. Zwar sollen die Erträge insgesamt stärker steigen als die Aufwendungen. Mit Ausnahme des Jahres 2014 erwartet die Stadt jedoch weiterhin Defizite.

In Folge der geplanten Fehlbeträge wird sich das Eigenkapital bis 2017 um weitere 116 Mio. Euro reduzieren. Die Ausgleichsrücklage wäre im Jahr 2013 verbraucht. Darüber hinaus hätte die Stadt die allgemeine Rücklage in Anspruch zu nehmen. Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage liegt unterhalb des Schwellenwertes nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 Gemeindeordnung (GO) von fünf Prozent. Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK besteht nicht.

Das Jahr 2013 wird die Stadt gegenüber der Planung voraussichtlich deutlich besser abschließen können. Sie rechnet mit einem Überschuss von ca. 29 Mio. Euro. Sofern die weitere Planung eintritt, wäre die Ausgleichsrücklage erst im Jahr 2016 aufgezehrt. Ab dem Jahr 2020 plant die Stadt mit strukturell ausgeglichenen Haushalten. Um dieses Ziel erreichen zu können,

hat der Rat der Stadt im Jahr 2012 das Handlungsprogramm „Nachhaltige kommunale Haushaltspolitik“ beschlossen.

→ **Feststellung**

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

Die GPA NRW bestärkt die Stadt Münster darin, das beschlossene Handlungsprogramm konsequent umzusetzen.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-148	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-69	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen fallen seit der Umstellung auf das NKF heterogen aus. Es besteht eine erhebliche Spannweite zwischen Minimum und Maximum. Insgesamt wurden in den Jahren 2008 bis 2012 im Mittel negative Jahresergebnisse erzielt. Positiv ist, dass sich der Durchschnitt der Jahresdefizite im Zeitverlauf verringert.

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 - ausgegangen werden kann.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs¹ und der Land-

¹ Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen, Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag, Schlüsselzuweisungen und Steuerbeteiligungen

schaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW in der Regel durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigt sie 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 Finanzausgleich² und der Landschaftsumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Nach Bereinigung der Ergebnisse des Jahres 2012 hat die GPA NRW Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2012 hinzugerechnet. Als Sondereffekt hat sie zudem folgende Sachverhalte bereinigt:

- Sonderausschüttungen städtischer Betriebe sowie
- Sonderzuschüsse des Landes auf der Grundlage des Belastungsausgleichsgesetzes Jugendhilfe, die die Stadt für Vorjahre im Jahr 2012 erhalten hat.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012³

Münster	
Jahresergebnis	-20.208
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	291.567
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	30.984
= bereinigtes Jahresergebnis	-342.760
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	308.695
= strukturelles Ergebnis	-34.065

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Münster ein strukturelles Defizit von 34 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Münster ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,

² Das Land beabsichtigt aus diesem Grunde die Datenbasis zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs mit dem GFG 2015 auf mehrere Jahre zu erweitern.

³ Der Kämmerer hat die GPA NRW die zu Grunde liegende Berechnung im Detail zur Verfügung gestellt.

- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Münster ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Im Dezember 2012 hat der Rat der Stadt Münster das Handlungsprogramm „Nachhaltige kommunale Haushaltspolitik“ beschlossen. Mit diesem Programm versucht die Stadt, eine drohende Haushaltssicherung zu vermeiden. Des Weiteren sollten hierüber die Ende 2012 prognostizierten Haushaltsdefizite bis 2014 auf 20 Mio. Euro verringert werden. Es soll zudem die Grundlage bilden, bis zum Jahr 2020 wieder ausgeglichene Haushalte vorlegen zu können.

Das Handlungsprogramm enthält mehr als 200 Einzelmaßnahmen. Hierzu zählen unter anderem:

- Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuern,
- Erhöhung der Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen,
- Wegfall des Leistungsentgeltes für die städtischen Beamtinnen und Beamten,
- erhöhte Gewinnausschüttungen der Wohn + Stadtbau GmbH,
- Reduzierung von Mietaufwendungen,
- Anhebung des Steuersatzes auf Spielapparate mit Gewinnmöglichkeit bei der Vergnügungssteuer,
- Reduzierung des Standards bei der Straßenbeleuchtung,
- steuerliche Optimierung im Bäderbereich,
- Neufestsetzung der abflusswirksamen Flächen der öffentlichen Verkehrsflächen für die Berechnung der Niederschlagswassergebühren,
- Reduzierung von Reinigungsarbeiten auf städtischen Flächen,
- Zusammenlegung mehrerer städtischer Ämter sowie
- Kürzung von Zuschüssen
 - für Verpflegungskosten in offenen Ganztagschulen,
 - an kulturelle und soziale Einrichtungen sowie
 - Einrichtungen des Umweltschutzes und
 - an den Stadtsportbund.

Die Einzelmaßnahmen hat die Stadt bereits in den Haushaltsplan 2013 eingearbeitet. Von den Einzelmaßnahmen verspricht sich die Stadt eine entlastende Wirkung von 21 Mio. Euro bis zum Jahr 2017.

Das Handlungsprogramm soll nicht nur kurzfristig wirken. Die Stadt Münster hat daher nicht nur Einzelmaßnahmen zusammengestellt, die kurzfristig umsetzbar sind. Sie hat zudem Maßnahmen benannt, bei denen voraussichtlich erst mittel- bis langfristig finanzielle Wirkungen eintreten. Hierzu zählt insbesondere das Projekt „Organisationsentwicklung“.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 und dem Planergebnis 2017 im Wesentlichen zusammensetzt:

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	256.362*	280.000	23.638	2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	126.848*	165.800	38.952	6
Steuern und ähnliche Abgaben - standardbereinigt	56.792**	64.175	7.383	2
Schlüsselzuweisungen	5.917*	5.000	-917	-3
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - standardbereinigt	82.345**	90.252	7.907	2
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	106.746**	114.091	7.345	1
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	113.068**	130.194	17.126	3
Sonstige ordentliche Erträge	66.230**	39.499	-26.731	-10
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	202.678**	213.259	10.581	1
Versorgungsaufwendungen	10.864**	22.646	11.781	16
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	105.035**	112.673	7.638	1
Bilanzielle Abschreibungen	88.293**	76.358	-11.935	-3
Steuerbeteiligungen	38.848*	42.000	3.152	2
Allgemeine Umlagen	57.981*	70.580	12.599	4
Transferaufwendungen - standardbereinigt	317.573**	366.902	49.328	3
Sonstige ordentliche Aufwendungen	67.472**	54.028	-13.444	-4

* Mittelwert der Jahre 2008 bis 2012, ** Ergebnis 2012

Gewerbesteuer

Das Gewerbesteueraufkommen der Stadt Münster war in der Vergangenheit großen Schwankungen ausgesetzt. Es ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Insgesamt sind Ursachen für die Veränderungen des Gewerbesteueraufkommens vielfältig und liegen oftmals außerhalb der Steuerungsmöglichkeiten der Stadt.

Die Stadt plant, dass die Erträge aus der Gewerbesteuer bis zum Jahr 2017 auf 280 Mio. Euro steigen werden. Die Haushaltsansätze der Gewerbesteuer können zum einen über Steigerungsraten, zum anderen über die Ausgangsbasis gesteuert werden.

Ausgehend vom strukturellen Ergebnis 2012 errechnet die GPA NRW für den Ansatz 2013 eine Steigerungsrate von fünf Prozent. Für den Ansatz 2014 ergibt sich eine Steigerungsrate von sieben Prozent.⁴

Die Orientierungsdaten des Landes NRW sahen zuletzt für das Jahr 2013 Steigerungsraten von zwei Prozent und für das Jahr 2014 von 3,3 Prozent vor.

Dem Ansatz für das Jahr 2013 hat die Stadt Münster zunächst das Ergebnis 2011 zu Grunde gelegt. In 2011 hatte sie überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuererträge erzielen können. Bei der Planung war für die Stadt absehbar, dass die Erträge im Jahr 2012 erheblich zurückgehen werden. Daher hat sie die geänderten Rahmenbedingungen berücksichtigt. Gegenüber dem Ergebnis 2011 hat sie den Ansatz 2013 um ca. fünf Prozent verringert.

Die Stadt bezieht darüber hinaus jedes Jahr Erkenntnisse aus einem externen Gutachten ein. Die Ansätze berücksichtigen zudem aktuelle Informationen. Hierfür bewertet die Stadt die Entwicklung des Vorauszahlungssoll, etwaige Nachforderungen und mögliche andere Sondereffekte.

→ Feststellung

Die Planung der Gewerbesteuererträge ist plausibel und grundsätzlich nachvollziehbar. Die Ansätze in den Jahren 2013 und 2014 basieren jedoch auf einer Grundlage, die über dem Mittelwert der vergangenen Jahre liegt.

Für die Jahre 2015 bis 2017 plant die Stadt Münster, dass die Gewerbesteuererträge geringfügig steigen werden. Die erwartete Entwicklung liegt deutlich unterhalb der Steigerungsraten der aktuellen Orientierungsdaten des Landes NRW für die Jahre 2015 bis 2018. Das Land prognostiziert Steigerungsraten von 2,8 bis vier Prozent.

→ Feststellung

Die GPA NRW sieht insgesamt in der städtischen Planung kein Risiko, das über das allgemeine Planungsrisiko hinausgeht.

Unberührt von dieser Einschätzung greift die GPA NRW im Abschnitt „Risikoszenario“ Planungsrisiken bei der Gewerbesteuer auf.

⁴ Als Basis für die Berechnung dieser Steigerungsrate hat die GPA NRW angenommen, dass die Gewerbesteuererträge des Jahres 2013 in etwa dem strukturellen Ergebnis 2012 von 256 Mio. Euro entsprechen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2012 plant die Stadt Münster mit einem deutlichen Anstieg der Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer. Sie sollen mit einer Steigerung von knapp 40 Mio. Euro zur Konsolidierung bis 2017 beitragen. Die Stadt geht davon aus, dass sie von der geänderten Datengrundlage aus dem Zensus 2011, der Einführung der Zweitwohnungssteuer sowie von der positiven Bevölkerungsprognose profitieren kann.

Die Ansätze 2013 und 2014 hat die GPA NRW mit der Festsetzung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern in den Modellrechnungen zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen (GFG) 2013 und 2014 abgeglichen. Abgesehen von einer geringfügigen Differenz entsprechen die Beträge der städtischen Planung. Insofern sieht die GPA NRW in den Ansätzen der Stadt kein über allgemeine Planungsrisiken hinausgehendes zusätzliches Risiko. Die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Sie können von der Stadt nicht gesteuert werden.

Steuern und ähnliche Abgaben - standardbereinigt

Bei den Steuererträgen hat die GPA NRW die Gewerbesteuer, den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern sowie die Ausgleichsleistungen bereinigt. Diese Positionen hat sie gesondert betrachtet. Die Entwicklung der bereinigten Steuererträge ist maßgeblich durch die Grundsteuer B geprägt.

Bereits im Dezember 2012 hat der Rat der Stadt Münster beschlossen, die Grundsteuerhebesätze ab 2015 anzuheben:

- Grundsteuer A von 240 vom Hundert (v. H.) auf 255 v. H.
- Grundsteuer B von 480 v. H. auf 510 v. H.

Dementsprechend sieht der Haushaltsplan vor, dass die Grundsteuererträge im Jahr 2015 sprunghaft steigen. Die Stadt hat darüber hinaus eingerechnet, dass auch die fortgesetzte Bautätigkeit in den kommenden Jahren zu einer leichten Erhöhung des Steueraufkommens bei der Grundsteuer B führen wird. Die Planung der Stadt ist nachvollziehbar.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen für 2014 hat die Stadt Münster auf Basis der zweiten Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2014 kalkuliert. Insbesondere in den Jahren 2013 und 2014 erhält sie im Vergleich zu den Vorjahren hohe Beträge.

In den letzten Jahren wurden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Inwieweit diese Beträge auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen erwartet werden können, bleibt abzuwarten. Grundsätzlich ist die Verbundmasse von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen zudem einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Sie könnten wieder sinken, wenn die Steuerkraft der Stadt im Vergleich zu den anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen steigt. Für die GPA NRW ist insoweit nachvollziehbar, dass die Stadt ab 2015 mit sinkenden Erträgen rechnet und die Schlüsselzuweisungen lediglich als „Merkposten“ veranschlagt.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen - standardbereinigt

Bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen bereinigt die GPA NRW standardmäßig Erträge aus den Schlüsselzuweisungen, der Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz sowie Erstattungen aus der Abrechnung der Einheitslasten. Diese Ertragspositionen betrachtet die GPA NRW separat, soweit sie von Bedeutung für die Entwicklung der Jahresergebnisse sind. Bezogen auf die Stadt Münster stellt die GPA NRW lediglich die Planung der Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke dar.

Die Stadt rechnet insbesondere ab 2014 mit höheren Landeszuweisungen zu den Betriebskosten von Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern. Insofern berücksichtigt die Stadt nachvollziehbar die Beteiligung des Landes an den Ausbaurkosten für unter Dreijährige.

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten plant die Stadt Münster, dass insbesondere die Erträge aus Benutzungsgebühren steigen werden. Sie erwartet Steigerungsraten von jährlich einem Prozent. Dem Anstieg der Benutzungsgebühren stehen steigende Aufwendungen in gleicher Größenordnung gegenüber.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Gegenüber dem Ergebnis 2012 kalkuliert die Stadt mit höheren Kostenerstattungen und Kostenumlagen. Sie geht davon aus, dass insbesondere die Leistungsbeteiligung bei Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende und die Leistungsbeteiligung beim Arbeitslosengeld 2 steigen werden.

Sonstige ordentliche Erträge

Die Stadt Münster plant gegenüber den Ist-Ergebnissen seit 2008 ab dem Jahr 2013 mit erheblich niedrigeren sonstigen ordentlichen Erträgen:

- Die Stadt hat in den Jahren 2008 bis 2012 Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden in nennenswerte Höhe erzielen können. In der Haushaltsplanung geht sie davon aus, dass diese Erträge in Zukunft deutlich geringer ausfallen werden.
- In den zurückliegenden Jahren hat die Stadt zudem Erträge aus der Auflösung von Wertberichtigungen auf Forderungen buchen können. Nach dem Vorsichtsprinzip enthält die Planung keine entsprechenden Erträge.
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen haben die Jahresergebnisse 2008 bis 2012 verbessern können. Die Stadt plant, dass sie auch in den Jahren 2013 bis 2015 die sonstige Rückstellung für die Nachsorgepflicht der städtischen Abfalldeponien ergebniswirksam auflösen kann. Die GPA NRW weist auf die Regelung des § 36 Abs. 6 Satz 2 Gemeindehaushaltsverordnung NRW hin. Danach sind Rückstellungen aufzulösen, wenn der Grund hierfür entfallen ist. Dies ist in der Regel der Fall, wenn absehbar ist, dass die Rückstellung nicht in Anspruch genommen wird. Plant die Stadt die Auflösung der Rückstellung, bringt sie zum Ausdruck, dass Inanspruchnahme der Rückstellung nicht hinreichend wahrscheinlich ist. In diesem Fall wäre die Voraussetzung für die Bildung der Rückstellung nicht mehr erfüllt. Eine planmäßige Veranschlagung von Erträgen aus der

Auflösung von Rückstellungen im Haushaltsplan kann aus Sicht der GPA NW nicht Betracht kommen.

→ **Feststellung**

Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden sowie aus der Auflösung von Wertberichtigungen plant die Stadt Münster nach dem Vorsichtsprinzip. Hingegen enthält der Haushaltsplan auch weiterhin Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen. Letzteres erachtet die GPA NRW als unzulässig.

Personalaufwendungen

Die Stadt Münster plant mit steigenden Personalaufwendungen von durchschnittlich einem Prozent jährlich. Tarif- und Besoldungserhöhungen hat sie dabei mit jährlich zwei Prozent berücksichtigt. Eine Entlastung erwartet die Stadt bei den Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen für Beschäftigte. Sie plant niedrigere Zuführungen, da sie nicht, wie noch im Jahr 2013, Anpassungen in Folge von Tarifabschlüssen und Besoldungserhöhungen vorzunehmen hat.

Die kommunalen Spitzenverbände prognostizieren bis 2017 zum Teil höhere Steigerungsraten: Für 2014 3,6 Prozent, für 2015 2,2 Prozent sowie für 2016 und 2017 1,6 bzw. 1,7 Prozent.⁵ Jedoch entsprechen die von der Stadt festgesetzten Steigerungsraten insgesamt dem Zielwert, den das Land NRW über die Orientierungsdaten formuliert. Den Zielwert kann die Stadt erreichen, wenn sie Maßnahmen des Handlungsprogramms umsetzt. Insofern besteht Handlungsbedarf für die Stadt. Zusätzliche Risiken für die Haushaltsplanung sieht die GPA NRW jedoch nicht.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Für die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen plant die Stadt bis zum Jahr 2017 einen leichten Anstieg von einem Prozent jährlich.

Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Sach- und Dienstleistungen liegt sowohl über den Orientierungsdaten des Landes sowie über den von der Stadt angesetzten Steigerungsraten. Inwieweit es der Stadt Münster gelingt, die von ihr geplante Steigerung zu realisieren, ist abhängig von der Umsetzung der Maßnahmen des Handlungsprogramms. Insofern sieht die GPA NRW auch bei dieser Position Handlungsbedarf. Zusätzliche Risiken, die über allgemeine Planungsrisiken hinausgehen, hat die GPA NRW nicht festgestellt.

Bilanzielle Abschreibungen

In den Jahren 2011 und 2012 hat die Stadt Abschreibungen auf Finanzanlagen von jährlich acht Mio. Euro gebucht. Ab dem Jahr 2013 plant sie Zuschüsse an städtische Beteiligungen als Zuwendungen im Transferaufwand.

Transferaufwendungen

Aus den Transferaufwendungen stellt die GPA NRW die Steuerbeteiligungen und die Landschaftsumlage gesondert dar:

⁵ Finanzprognose DStGB 2014 - 2017 vom 23. Juni 2014

- **Steuerbeteiligungen:** Die Gewerbesteuerumlage und die Aufwendungen für den Fonds Deutsche Einheit sind abhängig vom Gewerbesteueraufkommen. Die Stadt hat den Ansatz an der Steigerung der Steuerkraft orientiert.
- **Landschaftsumlage:** Die Landschaftsumlage orientiert sich an der Steuerkraft der kreisfreien Städte im Verbandsgebiet und am Umlagebedarf des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe.

Darüber hinaus betrachtet die GPA NRW weitere Transferaufwendungen: Diese werden im Wesentlichen durch die Sozialtransferaufwendungen sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke geprägt. Die Stadt Münster rechnet damit, dass diese Aufwendungen weiter steigen. Bis 2017 kalkuliert sie eine jährliche Steigerungsrate von drei Prozent. Im Wesentlichen plant sie die Aufwandssteigerungen jedoch nur in den Jahren 2013 und 2014. Für die Folgejahre kalkuliert die Stadt mit gleichbleibenden Aufwendungen. Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes sehen für die Sozialtransferaufwendungen Steigerungsraten von jährlich zwei Prozent vor.

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

Die Planung der Stadt lässt sich nur realisieren, wenn es ihr gelingt, Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich umzusetzen. Negative Entwicklungen in Folge exogener Einflussfaktoren sind zusätzlich zu kompensieren. Die Planung der Stadt ist insofern risikobehaftet.

→ **Feststellung**

Die ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes hängt zu einem großen Teil von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Auf der Aufwandsseite hat die Stadt insbesondere bei den Personalaufwendungen, den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie den Transferaufwendungen Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen, um die Ansätze einhalten zu können. Insofern besteht fortwährender Handlungsbedarf.

Die von der GPA NRW betrachtete Planung des Haushaltsplans 2014 bis zum Jahr 2017 ist ansonsten plausibel. In einigen Bereichen ist sie risikobehaftet.

Die Stadt Münster beabsichtigt, sich zukünftig vor allem an den mittel- und langfristigen Zielen zu orientieren. Nicht nachhaltig wirkende Verteilungsdiskussionen will sie soweit es geht durch mittel- und langfristige, inhaltliche Entscheidungen ersetzen. Die Entscheidungen sollen die Zukunftsfähigkeit der Stadtgesellschaft im Blick haben. Aufgabenkritik soll integraler Bestandteil der zukünftigen zielorientierten Steuerung bzw. Haushaltssteuerung sein. Hierüber beabsichtigt die Stadt, das kommunale Leistungsspektrum an aktuelle und bevorstehende Herausforderungen anzupassen. Es soll kein Tabu sein, einzelne Leistungen zu reduzieren oder vollständig einzustellen.⁶

⁶ Stadt Münster, Vorlage Nr.: V/0702/2012

Die GPA NRW begrüßt den von Stadt Münster eingeschlagenen Weg. Sie ermuntert die Stadt, den Konsolidierungsprozess konsequent fortzuführen.

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 Stadt Münster.

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Münster
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	96,4
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	20,8
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	59,8
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	5,6
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	48,9
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	10,5
Drittfinanzierungsquote	24,1	77,2	47,6	56,8
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	75,1
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	93,5
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	72,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	159	165	162	165
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	3,1
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	3,6
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	58,3
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	9,7
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	22,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	12,4
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	41,5

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Münster
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-148

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Münster
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	27
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.642

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Münster
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	96,2
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	20,4
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	59,3
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	2,8
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	48,4
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	9,8
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	55,6
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	45,0 ⁷
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	17,7	93,4	65,9	93,4
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	68,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	3,4
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	3,2
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	50,5
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	9,5
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	22,6
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	11,7
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	47,2

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Münster
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-69
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	-12

⁷ Siehe Kapitel Vermögenslage (Seite 30 f.): Investitionsquote beträgt 60,1 Prozent, wenn die Höhe der berücksichtigten Vermögensabgänge bereinigt wird.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Münster
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.542

Die Stadt Münster kann seit der Umstellung auf das NKF bisher nur im Jahr 2008 ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge decken. Die Jahresergebnisse sind die maßgebliche Größe für den Haushaltsausgleich. Sie sind zudem Indikator dafür, ob die Stadt im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit nachhaltig wirtschaftet. Die Defizite der Jahre 2009 bis 2012 haben das Eigenkapital verringert. Insofern lebt die Stadt von ihrer Substanz.

Die Eigenkapitalquoten der Stadt positionieren sich über den Durchschnittswerten. Die Stadt Münster hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten hohe Sonderposten gebildet. Insofern zählen die Eigenkapitalquoten 2 der Stadt zu den höchsten der Vergleichsstädte.

Die Stadt Münster hat die höchste Infrastrukturquote der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Sie bilanziert neben dem Straßenvermögen auch die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen in der städtischen Bilanz. Der hohe Anteil des Infrastrukturvermögens korrespondiert mit der ebenfalls hohen Abschreibungsintensität. Die Drittfinanzierungsquote sinkt seit 2010. Die entlastende Wirkung der Sonderposten auf die hohe Belastung durch Abschreibungen nimmt insofern ab.

Die Stadt Münster konnte in den Jahren 2008 bis 2012 den Werteverzehr ihres Anlagevermögens nicht in vollem Umfang durch Investitionen kompensieren. Der Wert des städtischen Anlagevermögens ist gesunken. Ihr Anlagevermögen kann die Stadt Münster noch zu über 90 Prozent aus langfristig gebundenem Kapital finanzieren.

Kredite zur Liquiditätssicherung hat die Stadt zuletzt im Jahr 2010 in größerem Umfang aufgenommen. Ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten kann sie an den Schlussbilanzstichtagen seit 2010 allerdings nicht mehr ausreichend durch liquide Mittel und kurzfristig erwartete Liquidität decken.

Die Höhe der kurzfristigen Verbindlichkeitenquote ist sowohl im interkommunalen Vergleich als auch absolut betrachtet unauffällig. Zinsaufwendungen belasten die Stadt Münster zudem weniger stark als die Mehrzahl der kreisfreien Städte.

Die Transferaufwandsquote ist 2012 im Vergleich zu den Vorjahren gestiegen. Münster ist seit 2012 Optionskommune. Insofern sind die Entwicklung und die Positionierung im interkommunalen Vergleich nachvollziehbar.

Die Kennzahlen Netto-Steuerquote und allgemeine Deckungsmittel je Einwohner sind infolge des Einbruchs der Gewerbesteuer im Jahr 2012 gesunken. Zudem wird die zeitversetzte Wechselwirkung zwischen Steuerkraft und kommunalem Finanzausgleich deutlich. Trotz niedrigerer Steuererträge hat die Stadt keine Schlüsselzuweisungen vom Land erhalten. 2012 stellt die Stadt Münster das Minimum bei den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. In den Vorjahren konnte sich die Stadt stets über dem Mittelwert positionieren. Die unverändert hohe Steuerkraft der Stadt kommt weiterhin durch die überdurchschnittlich hohe Netto-Steuerquote zum Ausdruck.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Seit der Umstellung auf das NKF konnte die Stadt Münster in den Jahren 2008 bis 2011 fiktiv ausgeglichene Haushalte vorlegen.
- Gleichwohl der Rat der Stadt Münster für 2012 keinen ausgeglichenen Haushalt beschließen konnte, war die Stadt nicht verpflichtet ein HSK aufzustellen.
- Münster verfügt über ein vergleichsweise hohes Eigenkapital. Durch die Jahresfehlbeträge der Jahre 2009 bis 2012 ist ihr Eigenkapital jedoch um 162 Mio. Euro stetig gesunken. Eine Ausgleichsrücklage wird die Stadt vermutlich noch über das Jahr 2013 hinaus ausweisen können.
- Das strukturelle Ergebnis 2012 weist einen Konsolidierungsbedarf von 34 Mio. Euro aus. Die Stadt Münster plant die strukturelle Lücke bis 2020 nachhaltig zu schließen.
- Die Finanzlage ist in Münster deutlich besser als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte in NRW. Dennoch verfügte Münster seit 2008 insgesamt über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.
- 2012 standen der Stadt Münster die niedrigsten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner zur Verfügung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Münster mit dem Index 3.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftliche Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. In der folgenden Tabelle hat die GPA NRW Risiken zusammengestellt, die sie in der Finanzprüfung festgestellt hat.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Volatilität der Gewerbesteuererträge	Strukturelle Haushaltssituation
Entwicklung der Sozialtransferaufwendungen	Strukturelle Haushaltssituation
Fortschreitender Werteverzehr des Anlagevermögens, dem nur in geringem Umfang durch Investitionen begegnet wird	Vermögenslage
Geringe Selbstfinanzierungskraft	Schulden- und Finanzlage
Liquiditätsrisiko	Schulden- und Finanzlage
Wechselkursrisiko	Schulden- und Finanzlage
Zinsänderungsrisiko	Schulden- und Finanzlage

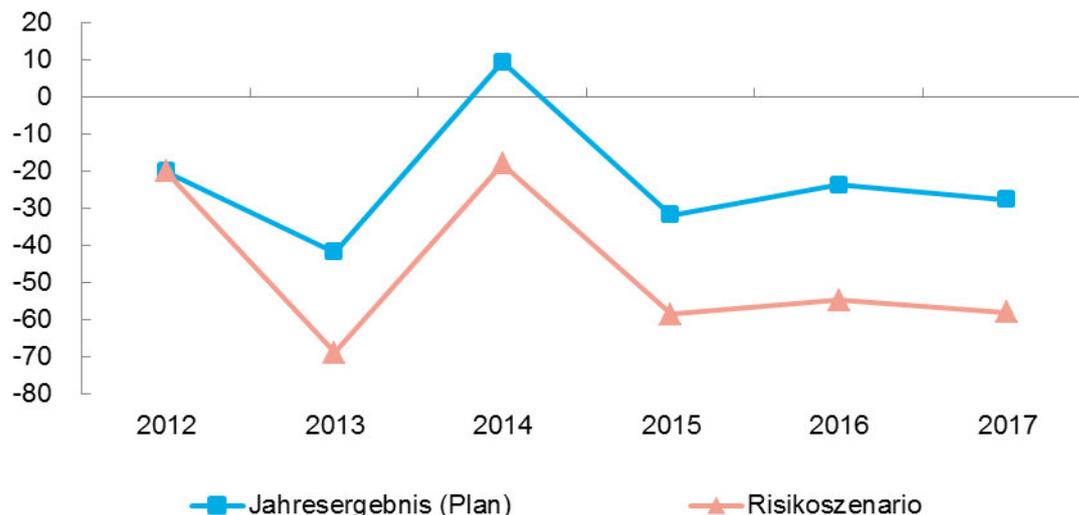
Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das „Risikoszenario“ zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen schlechter ausfallen als zurzeit absehbar. Die GPA NRW hat einige wenige Haushaltspositionen ausgewählt, um dieses beispielhaft darzustellen. Sie stellt im Risikoszenario ausgewählte Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2017 dar.

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2017 in Millionen Euro

Position und Erläuterung des fiktiven Szenarios	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Auswirkung auf Jahresergebnis
Gewerbsteuer: Die GPA NRW legt für den Ansatz 2014 eine niedrigere Basis zu Grunde: das strukturelles Ergebnis 2012. Zudem nimmt sie beispielhaft an, dass die Gewerbesteuererträge jährlich um zwei Prozent steigen werden.	277	280	3
Sozialtransferaufwendungen: Auf Basis des Haushaltsansatzes 2014 rechnet die GPA NRW exemplarisch ab dem Jahr 2015 mit jährlichen Steigerungsraten von zwei Prozent. Sie simuliert damit, dass Sozialtransferaufwendungen stärker steigen könnten, als von der Stadt Münster angenommen wird.	243	231	12

Planwerte und Risikoszenario 2012 bis 2017 in Millionen Euro



Die GPA NRW möchte die Stadt Münster für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario der GPA NRW erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Stadt nicht ersetzen.

Risiken für die Stadt, die nicht konkret beziffert werden, sieht die GPA NRW in Sachverhalten, die im Bericht beschrieben sind. Bei vielen weiteren Haushaltspositionen können sich Risiken wie Chancen realisieren.

Die Stadt Münster sollte ihre individuellen Risiken nicht nur identifizieren. Sie sollte auch entscheiden, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies könnte geschehen, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren. Sie hält es zudem für unabdingbar, die Risikoeinschätzung mit konkreten Handlungsoptionen zu verknüpfen.

Um für die Zukunft und eventuell eintretende Risiken gerüstet zu sein, sollte die Stadt ständig eine individuelle und aktuelle Risikoabschätzung vornehmen. Sie kann hierdurch ihre Reaktionsgeschwindigkeit erhöhen. Zudem kann sie selbst entgegenwirken, dass der Haushaltsausgleich nur durch Steuererhöhungen erzielt werden kann.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Münster ihre individuelle Risikoabschätzung weiterzuentwickeln. Die Stadt sollte prüfen, inwieweit sie einzelne Risiken abmildern kann. Zur Risikominimierung sollte sie festlegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risikosumme mit der Vorbereitung zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird.

Haushaltskonsolidierung

Jede Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, müssen die Kommunen freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Gegebenenfalls ist über Kompensationsmaßnahmen ein strukturell ausgeglichener Haushalt sicherzustellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Fremdfinanzierungskosten in den beitragsfähigen Aufwand einzubeziehen	Haushaltskonsolidierung - Beiträge

Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Umlagen und des Finanzausgleichs 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 der Gewerbesteuer, der allgemeinen Umlagen und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt.

Folgende Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, hat die GPA NRW bereinigt:

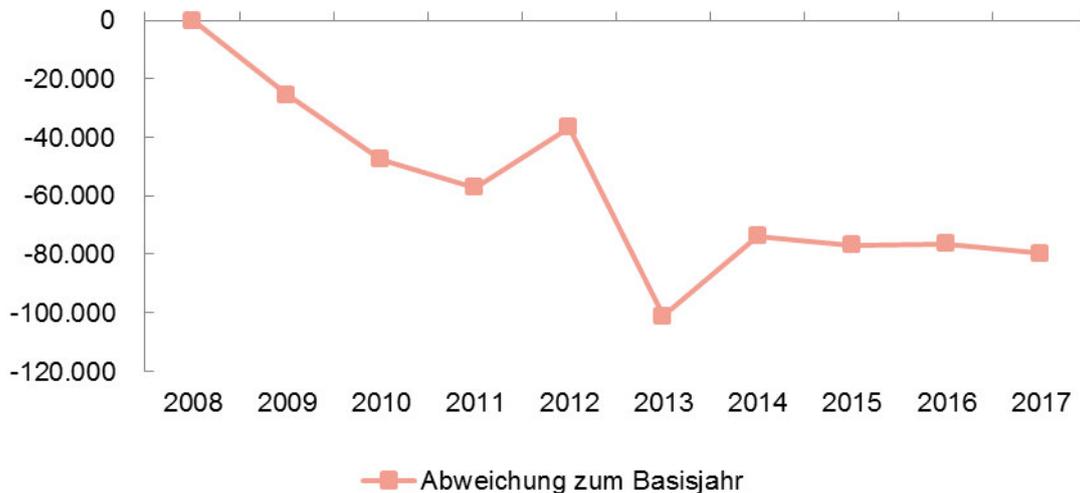
- Aufwendungen, die die Stadt auf Grund von Kursschwankungen von Fremdwährungskrediten gebucht hat,
- Sonderausschüttungen städtischer Betriebe im Jahr 2012 sowie
- Sonderzuschüsse des Landes auf der Grundlage des Belastungsausgleichsgesetzes Jugendhilfe, die die Stadt für Vorjahre im Jahr 2012 erhalten hat.
- Der Ansatz der privatrechtlichen Leistungsentgelte enthält in 2014 einmalig einen zusätzlichen Betrag von zwölf Mio. Euro, der auf einen liegenschaftlichen Vorgang zurück zu führen ist.⁸

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2008 weist die GPA NRW in der Zeitreihe bis 2017 als kommunalen Steuerungstrend aus.⁹

⁸ Stadt Münster, Haushaltsplan 2014, Teil 1 Seite 38

⁹ Der Kämmerer wurde die zu Grunde liegende Berechnung zur Verfügung gestellt.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2008 bis 2012 Ist-Daten, ab 2013 Plan-Daten

Die Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

→ **Feststellung**

Ausgehend vom Basisjahr 2008 stellt die GPA NRW insgesamt einen negativen Steuerungstrend fest. Das bereinigte Jahresergebnis 2017 soll sich gegenüber dem Basisjahr 2008 insgesamt um 80 Mio. Euro verschlechtern.

Das bereinigte Jahresergebnis hat sich bis 2011 um 57 Mio. Euro verschlechtert. Der Stadt ist es in den Jahren 2008 bis 2011 nicht gelungen, den Anstieg der Zuschüsse für laufende Zwecke und der Sozialtransferaufwendungen durch eigene Steuerungsmaßnahmen auszugleichen.

Im Jahr 2012 hat sich das bereinigte Ergebnis verbessert. Die Stadt profitiert dabei insbesondere von Effekten, in deren Folge Aufwendungen gesunken sind. Sie hatte Forderungen in geringem Umfang wertberichtigt sowie weniger Zuführungen zu Rückstellungen leisten müssen.

Für das Jahr 2013 plant die Stadt eine erhebliche Verschlechterung des bereinigten Jahresergebnisses. Sie rechnet damit, dass Aufwendungen weiter steigen und Erträge sinken.

Ab dem Jahr 2014 erwartet die Stadt, dass sich das bereinigte Ergebnis auf einem besseren Niveau stabilisiert. Sie hat veranschlagt, dass

- höhere Sozialtransferaufwendungen und höhere Dienstaufwendungen durch
- höhere Erträge ausgeglichen werden können.

In den Jahren 2015 plant die Stadt keine wesentliche Ergebnisveränderung. Höhere Erträge aus der Grundsteuer B sowie aus Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sollen Ergebnisverschlechterungen anderer Positionen kompensieren.

Sofern die städtische Planung eintritt und sie die Maßnahmen des Handlungsprogramms konsequent umsetzt, kann sie einen Status Quo sichern. Das Ziel, Haushaltsausgleich bis 2020, wird unterstützt. Es zeigt sich jedoch, dass der Haushaltsausgleich von der Entwicklung der Positionen abhängig ist, die die GPA NRW im kommunalen Steuerungstrend bereinigt hat. Das Erreichen des Haushaltsausgleichs ist maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Steigen insbesondere die Steuererträge nicht wie erhofft oder treten andere ungeplante Ergebnisverschlechterungen ein, hat die Stadt eigene Konsolidierungsbemühungen zu intensivieren.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹⁰. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	EB 2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	7.793	7.710	7.856	7.767	7.550
Abschreibungen auf das Straßennetz	27.562	27.361	27.151	27.223	27.423
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	28	28	29	29	28

Die Kennzahl Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen kann ein Indiz dafür bieten, wie sich die Höhe der Sonderposten zukünftig entwickeln wird.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	3.100	4.236	2.506	2.680	2.750	1.147	2.400	2.200	2.300	2.250
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	15.710	11.013	10.512	10.652	10.093	11.889	8.681	11.440	18.289	14.766
Auszahlung für Grunderwerb im	264	65	54	8	78	0	50	50	50	50

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Straßenbau										
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	19	38	24	25	27	10	27	19	13	15

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 und Planwerte ab 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

Im Betrachtungszeitraum errechnet sich insgesamt eine Beitragsquote von 21 Prozent, die niedriger als die dargestellte Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen ausfällt. Eine sinkende Drittfinanzierungsquote hätte zur Folge, dass ein höherer Anteil der Abschreibungen zukünftig von der Stadt selbst zu tragen wäre, wenn sich die entlastende Wirkung des Sonderpostens verringert. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen sollte die Stadt darauf bedacht sein, Potenziale bei der Beitragserhebung auszuschöpfen.

Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen

Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Münster verfügt aktuell über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB, die am 01. Januar 2013 in Kraft getreten ist. Die Satzung setzt die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um.

Die Stadt Münster erhebt auf den Erschließungsbeitrag keine Vorausleistungen, da in neuen Baugebieten ca. 80 bis 90 Prozent der Beiträge als Ablöseverträge vereinnahmt werden. Des Weiteren sieht die Stadt im Erheben von Vorausleistungen einen zusätzlichen nicht gerechtfertigten Aufwand. Die Beitragsabrechnung erfolgt in der Regel innerhalb eines Jahres nach Fertigstellung der Maßnahmen. Fremdfinanzierungskosten bezieht die Stadt Münster allerdings nicht in den beitragsfähigen Erschließungsaufwand ein.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Stadt Münster verfügt über eine Satzung über Beiträge für straßenbauliche Maßnahmen, die sich hinsichtlich des Anlagenbegriffs auf das Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes bezieht. Durch den weitergehenden Anlagenbegriff werden dem Grunde nach auch Wirtschaftswege erfasst. Im Sinne einer Klarstellung erachtet es die GPA NRW als vorteilhaft, in der Satzung die Einbeziehung der Wirtschaftswege zu konkretisieren sowie für diese Straßenart einen eigenen Anteil der Beitragspflichtigen festzulegen.

Die von der Stadt für die übrigen Straßenarten angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen orientieren sich an den Höchstsätzen des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Die Festlegung und das konsequente Abrechnen erachtet die GPA NRW als beispielhaft.

Organisatorische Rahmenbedingungen

Die Beitragsabteilung ist im Rahmen der Trägerbeteiligung in die städtebaulichen Fragen eingebunden. Somit ist sichergestellt, dass Refinanzierungsmöglichkeiten zeitnah auch unter strategischen Aspekten berücksichtigt werden können. Zudem ist gewährleistet, dass Straßenbaubeiträge, die im Zuge von Kanalbaumaßnahmen¹¹ entstehen, erhoben und dem städtischen Haushalt zugeführt werden.

→ Feststellung

Die Stadt Münster verfügt über aktuell überarbeitete Satzungen zur Erhebung von Beiträgen nach dem BauGB und dem KAG.

Die Festlegung von höchstmöglichen Anteilen für die Beitragspflichten in der Straßenbaubeitragsatzung erachtet die GPA NRW als beispielhaft.

Konkrete Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation der Beitragsabrechnung und der Einbindung in die Bauleitplanung waren im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ersichtlich.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Münster, Fremdfinanzierungskosten in den beitragsfähigen Aufwand einzubeziehen und in der Straßenbaubeitragsatzung für Wirtschaftswege einen eigenen Anteil der Beitragspflichtigen festzulegen.

Gebühren

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die Gebührenaushalte Abwasserbeseitigung, Gewässerunterhaltung, Rettungsdienst, Markt- und Sendwesen sowie das Friedhofswesen intensiv betrachtet. Im Bericht der überörtlichen Prüfung 2008 hatte die GPA NRW der Stadt Münster empfohlen:

- Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abfallwirtschaftsbetriebe Münster (AWM) sollte künftig eine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.
- Sofern die Stadt Münster weiterhin auf die Erhebung einer Winterdienstgebühr verzichtet, sollten diese Einnahmeausfälle, zur Entlastung des städtischen Haushalts, durch eine entsprechende Anhebung der Grundsteuern kompensiert werden.

Die AWM wird erstmals nach Feststellung des Jahresabschlusses 2013 dem städtischen Haushalt anteilige kalkulatorische Zinsen in Höhe von 300 Tausend Euro zur Verfügung stellen. Diese Maßnahme ist Bestandteil des aktuellen Handlungsprogramms der Stadt Münster.

Eine Winterdienstgebühr erhebt die Stadt Münster weiterhin nicht. Im folgenden Abschnitt „Steuern“ greift die GPA NRW die Entwicklung der Grundsteuern auf.

Mit dem Handlungsprogramm hat die Stadt darüber hinaus verschiedene Maßnahmen beschlossen, die zu höheren Gebührenerträgen führen sollen:

¹¹ Erneuerung von Kanälen, die der Straßenentwässerung dienen

- Senkung des städtischen Anteils für die Straßenreinigung um fünf Prozentpunkte: Den Anteil der Stadt Münster an den Aufwendungen für die Straßenreinigung hat die Stadt von 25 Prozent auf 20 Prozent gesenkt.
- Anhebung von Standesamtsgebühren.
- Den Aufwand für die Unterhaltung der öffentlich genutzten Flächen auf Friedhöfen rechnet die Stadt inzwischen in die Friedhofgebühr ein. Bisher wurde dieser Aufwand durch den städtischen Haushalt getragen. Die Einsparsumme wird zu jeweils 50 Prozent durch Gebührenerhöhung und durch Reduzierung der Pflege erreicht.

Die Maßnahme „Neufestsetzung der abflusswirksamen Flächen der öffentlichen Verkehrsflächen für die Berechnung der Niederschlagswassergebühren“ bedarf noch der Umsetzung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat die Empfehlungen der GPA NRW aus der letzten überörtlichen Prüfung aufgegriffen.

Konkrete Handlungsmöglichkeiten hat die GPA NRW in dieser Prüfung nicht identifiziert.

Steuern

Mit dem Handlungsprogramm hat die Stadt Münster beschlossen, den Steuersatz auf Spielaparate mit Gewinnmöglichkeit bei der Vergnügungssteuer anzuheben. Seit dem Jahr 2011 erhebt sie eine Zweitwohnungssteuer. Zudem hat sie in den vergangenen Jahren mehrfach die Realsteuer-Hebesätze angehoben:

- Grundsteuer A:
Im Jahr 2011 von 210 v. H. auf 230 v. H. und 2013 auf 240 v. H. sowie darüber hinaus zum 01. Januar 2015 auf 255 v. H.
- Grundsteuer B:
Im Jahr 2011 von 420 v. H. auf 460 v. H. und 2013 auf 480 v. H. sowie darüber hinaus zum 01. Januar 2015 auf 510 v. H.
- Gewerbesteuer:
Im Jahr 2011 von 440 v. H. auf 460 v. H.

Die Stadt hat damit zum einen die Empfehlung der GPA NRW aus der letzten überörtlichen Prüfung umgesetzt. Zum anderen hat sie notwendige Maßnahmen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung beschlossen.

Im interkommunalen Vergleich ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt Münster wie folgt ein:

Hebesätze des Jahres 2013 im Vergleich (Angaben in v. H.)

	Münster	fiktiver Hebesatz	Mittelwert der kreisfreien Städte im Regierungsbezirk Münster	Mittelwert kreisfreie Städte ¹²	Maximum kreisfreie Städte ¹⁰
Grundsteuer A	240	209	247	239	375
Grundsteuer B	480	413	515	545	750
Gewerbsteuer	460	411	467	469	520

Insbesondere für Kommunen, die am Stärkungspakt teilnehmen, ist der Hebesatz der Grundsteuer B ein wichtiges Instrument zur Haushaltskonsolidierung. Über das Anheben des Hebesatzes können die Städte ihre Ertragslage verbessern. Auch die Stadt Münster sollte über die geplanten Anpassungen hinaus höhere Hebesätze in Erwägung ziehen, wenn die Entwicklung der Haushaltssituation dies erfordert. Insbesondere dann, wenn ungeplante Risiken eintreten.

Unmittelbare jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Hebesatz 2014 [v. H.]	240	480	460
geplantes Aufkommen 2014 in Euro	400.000	54.200.000	275.000.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	1.667	112.917	597.826

Die GPA NRW hat exemplarisch ermittelt, wie hoch der Hebesatz der Grundsteuer B sein müsste, um das strukturelle Defizit 2012 von 34 Mio. Euro auszugleichen. Bei ansonsten unveränderten Planungsannahmen wäre ein Hebesatz von 782 v. H. notwendig.

Entsprechend den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung, die in der GO verankert sind, sollte die Stadt jedoch vorrangig andere Konsolidierungsmöglichkeiten ausschöpfen.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Stadt 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.

¹² ohne Städteregion Aachen

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	3.472.658	3.445.921	3.433.196	3.419.048	3.359.541	3.321.586
Umlaufvermögen	104.228	127.656	94.282	104.583	118.455	123.667
Aktive Rechnungsabgrenzung	17.630	15.533	31.390	34.493	40.281	42.461
Bilanzsumme	3.594.516	3.589.110	3.558.868	3.558.123	3.518.277	3.487.714

Die Anlagenintensität der Stadt Münster beträgt 95 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt.

Das Anlagevermögen wird zur dauerhaften Aufgabenerfüllung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge benötigt. Ein Vermögensverzehr sollte insofern vermieden werden. Das gilt zumindest bei einem im Wesentlichen unveränderten Aufgabenbestand.

Der Vermögensbestand ist regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Dabei sollte die Stadt ihre finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Zudem sollte sie die folgenden Fragen wiederkehrend beantworten:

- Welches Anlagevermögen wird zukünftig benötigt?
- Kann das Vermögensportfolio optimiert werden?

Diskussionen über den Standard des Vermögens sind umso intensiver zu führen, je angespannter die Haushaltssituation der Stadt ist.

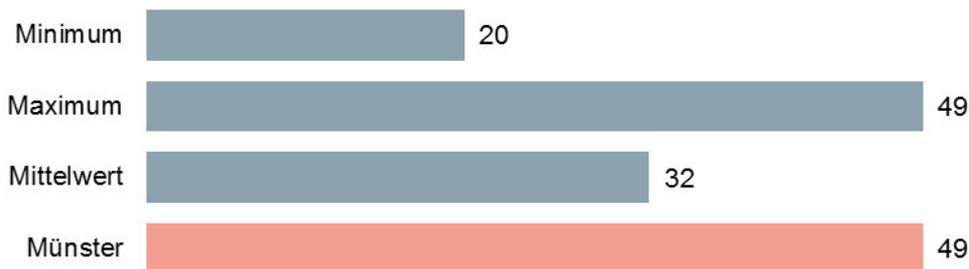
Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	264.002	256.531	251.390	247.874	224.335	228.913
Kinder- und Jugendeinrichtungen	43.679	43.202	43.988	45.903	48.861	51.506
Schulen	359.855	353.622	352.207	351.478	365.764	365.866
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	376.903	374.264	366.784	358.958	344.931	339.029
Infrastrukturvermögen	1.833.132	1.794.087	1.759.351	1.735.071	1.720.233	1.687.848
davon Straßenvermögen	361.427	1.038.794	1.011.841	991.087	978.777	954.405
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	740.809	731.688	724.939	721.358	718.809	711.766
sonstige Sachanlagen	137.332	161.360	185.562	199.285	178.298	170.511
Summe Sachanlagen	3.014.903	2.983.066	2.959.283	2.938.569	2.882.423	2.843.673
Immaterielle Vermögensgegenstände	80	149	220	246	252	369

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Finanzanlagen	457.675	462.707	473.693	480.233	476.866	477.544
Anlagevermögen gesamt	3.472.658	3.445.921	3.433.196	3.419.048	3.359.541	3.321.586

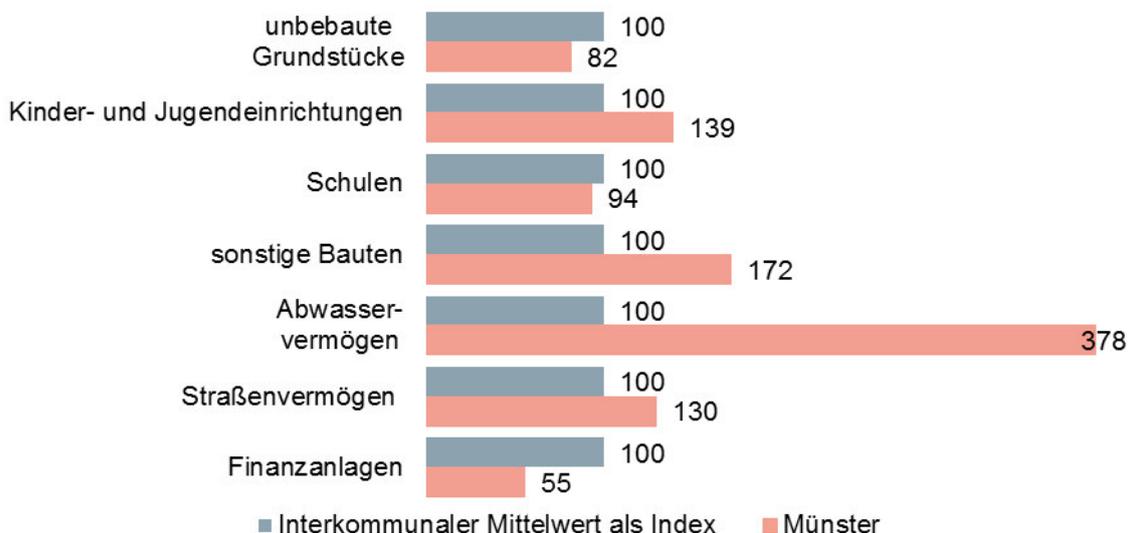
Das Sachanlagevermögen hat einen Anteil von 86 Prozent am Anlagevermögen. Das Gebäudevermögen (insbesondere Schulen und sonstige Geschäftsgebäude) sowie das Infrastrukturvermögen (insbesondere Straßen und Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen) bilden die größten Einzelpositionen des Sachanlagevermögens.

Infrastrukturquote in Prozent 2011



In Münster ist der Anteil des Infrastrukturvermögens an der Bilanzsumme im Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen am höchsten. Die Stadt führt ihr Gebäude- und Kanalvermögen im Kernhaushalt. Andere Städte haben die mit diesem Vermögen im Zusammenhang stehenden Aufgabenbereiche ausgegliedert.

Vermögensbild



Für das Vermögensbild hat die GPA NRW Vermögenswerte je Einwohner ermittelt. Zu den sonstigen Bauten zählen Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige

Bauten auf fremdem Grund und Boden. Das Straßenvermögen umfasst Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze.

Speziell für das Infrastrukturvermögen gilt, dass dieses Vermögen langfristig von der Stadt zur Verfügung gestellt werden muss. Nicht zuletzt im Rahmen der Verpflichtung zur dauerhaften Aufgabenerfüllung ist es deshalb wichtig, dass die Stadt angemessen in ihr Anlagevermögen investiert. Ein ungewollter Werteverzehr könnte für die Zukunft ein erhebliches Risiko für den Haushalt darstellen. Notwendige Investitionen werden zwangsläufig anstehen.

Das Straßennetz belastet den städtischen Haushalt nicht nur über anstehende Investitionen. Die Ergebnisrechnung wird zudem erheblich über die Abschreibungen, aber auch über notwendige Sanierungsmaßnahmen, die zum Vermögenserhalt unabdingbar sind, belastet. Die entlastende Wirkung der Drittfinanzierung greift die GPA NRW in den Berichtsabschnitten Beiträge und bilanzielle Abschreibungen auf.

Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind gebührenfinanziert. Insofern gelten die belastenden Faktoren für dieses Vermögen nicht. Zumindest solange die Stadt kostendeckende Gebühren erhebt.

Investitionen

Einen Hinweis darauf, ob die Stadt Münster im Betrachtungszeitraum dem Werteverzehr durch Investitionen in gleicher Höhe begegnet ist, gibt die Investitionsquote. Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	71.212	78.122	83.219	80.394	61.043
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro					
Abgänge AV	27.288	14.378	19.585	21.519	47.483
+ Abschreibungen AV	78.328	76.843	79.826	85.554	88.051
= Werteverzehr AV gesamt	105.616	91.221	99.411	107.074	135.534
Investitionsquote	67	86	84	75	45

In die Berechnung der Investitionsquote sind Vorgänge eingeflossen, mit denen kein Werteverzehr verbunden ist. Im Jahr 2012 hat die Stadt Immobilien vom Anlagen- ins Umlaufvermögen umgegliedert. Hieraus resultierend ist in den Abgängen ein Betrag von 34 Mio. Euro enthalten, der für die Einordnung der Investitionsquote zu berücksichtigen ist.

Korrigierte Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	71.212	78.122	83.219	80.394	61.043

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro					
Abgänge AV	27.288	14.378	19.585	21.519	47.483
Korrektur					-33.931
+ Abschreibungen AV	78.328	76.843	79.826	85.554	88.051
= Werteverzehr AV gesamt	105.616	91.221	99.411	107.074	101.603
Investitionsquote	67	86	84	75	60

→ **Feststellung**

In den Jahren 2008 bis 2012 konnte die Stadt Münster den Werteverzehr ihres Anlagevermögens nur zu etwa Dreivierteln über Investitionen kompensieren.

Hohe Investitionsquoten erzielt die Stadt in den Jahren 2009 bis 2011. In diesen Jahren hat die Stadt Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz (Konjunkturprogramm 2) erhalten. Zudem hatte die Stadt im Jahr 2009 ein lokales Konjunkturstützungsprogramm aufgelegt. Das Programm war in seinen Schwerpunkten bildungspolitisch (Schulen, Kindertageseinrichtungen) und strukturpolitisch (Wohnungsbau, Straßen, Kanäle) ausgerichtet.¹³

Die Investitionsquoten für einzelne Positionen des Anlagevermögens sind unterschiedlich hoch. Bei der differenzierten Betrachtung berücksichtigt die GPA NRW nicht nur die im Anlagenspiegel ausgewiesenen Bruttoinvestitionen. Die GPA NRW hat zudem die unter „geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau“ bilanzierten Zugänge überschlägig den künftigen Bilanzpositionen zugeordnet. Hierdurch erhalten die differenzierten Investitionsquoten eine höhere Aussagekraft.

In den Jahren 2008 bis 2012 hat die Stadt Münster 191 Mio. Euro und damit 51 Prozent der Zugänge beim Anlagevermögen zunächst als sogenannte geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau bilanziert.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent 2008 bis 2012

	Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	Davon Zugeordnete Zugänge „geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau“ in Tausend Euro	Investitionsquote
Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	113.994	78.100	85
Infrastrukturvermögen	138.034	94.946	55

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat im Zeitraum 2008 bis 2012 insbesondere in Bildungseinrichtungen sowie die kommunale Infrastruktur investiert.

¹³ Stadt Münster, Vorlage-Nr.: V/0020/2009

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten. Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Stadt eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat längst mögliche Gesamtnutzungsdauern für ihr Gebäude- und Infrastrukturvermögen festgelegt.

Grundsätzlich besteht für lange Nutzungsdauern eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit, dass Vermögensgegenstände außerplanmäßig abzuschreiben sind. Außerplanmäßige Abschreibungen würden einzelne Haushaltsjahre einmalig belasten.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Rahmen der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände in Jahren		Gesamtnutzungsdauer in Jahren Münster	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren Münster	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Schulgebäude	40	80	80	28	65
Straßen	30	60	60	25	58

Ein Anlagenabnutzungsgrad größer als 50 Prozent deutet auf eine Überalterung des Vermögens hin. Insofern könnte in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitraum mit umfangreichen Reinvestitionsmaßnahmen zu rechnen sein.

Auf die Ausführungen der Teilberichte Schule und Sport sowie Verkehrsflächen wird verwiesen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	425.422	425.497	420.943	426.106	426.002	426.303
Beteiligungen	1.216	1.216	13.987	16.154	16.192	16.717
Sondervermögen	18.163	22.125	21.949	21.314	21.284	21.196
Wertpapiere des Anlagevermögens	10.533	10.533	10.536	10.537	10.539	10.539
Ausleihungen	2.340	3.335	6.277	6.122	2.849	2.788
Summe Finanzanlagen	457.675	462.707	473.693	480.233	476.866	477.544

Im Jahr 2008 hat sich der Wert der Sondervermögen erhöht. Die Stadt hat die städtischen Bühnen in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung überführt.

Die Stadt Münster hat im Jahresabschluss 2009 eine Ausweiskorrektur vorgenommen. Sie hat bei den verbundenen Unternehmen ausgewiesene Beteiligungen umgruppiert. Hierdurch erklären sich wesentliche Wertveränderungen bei den Beteiligungen. Für den Jahresabschluss 2009 hatte die Stadt Münster zudem die Wohn- und Stadtbau GmbH neu bewertet.

Nach der örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses 2010 durch das Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision (AWR) hat die Stadt den Wert der Anteile an verbundenen Unternehmen und der Beteiligungen korrigiert.

Seit 2010 schreibt die Stadt Münster Finanzanlagen außerplanmäßig ab. Den Abschreibungen liegen folgende Sachverhalte zu Grunde:

Die Stadt Münster zahlt Zuwendungen unter anderem an die folgenden Gesellschaften:

- MCC Halle Münsterland GmbH,
- Wirtschaftsförderung MS GmbH,
- Westf. Zoologischer Garten GmbH und
- AirportPark FMO GmbH.

Diese Gesellschaften sind dauerhafte Verlustbetriebe.

In ihren Haushaltsplänen veranschlagt die Stadt diese Zuwendungen als Transferaufwand. Unterjährig hat sie die Zahlungen jedoch investiv und damit werterhöhend als Zugang bei der jeweiligen Finanzanlage gebucht. In den Jahresabschlüssen 2010 bis 2012 hat die Stadt festgestellt, dass die Verluste der Gesellschaften dauerhaft deren Wert mindern. Insofern hat sie außerplanmäßige Abschreibungen gebucht.

Auswirkung auf die Ergebnisrechnung der Stadt hätte diese Buchungspraxis erstmals im Jahresabschluss 2013 gehabt. Für diesen Jahresabschluss wendet sie erstmals die Regelungen des 1.NKF-Weiterentwicklungsgesetzes an. Der neu gefasste § 43 Absatz 3 GemHVO eröffnet die Möglichkeit, außerplanmäßige Abschreibungen von Finanzanlagen ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen.

Von dieser Möglichkeit macht die Stadt keinen Gebrauch. Sie wird ab dem Jahresabschluss 2013 ihre Buchungspraxis ändern. Die Zuwendungen an die Verlustbetriebe bucht sie nun durchgehend aufwandswirksam. In den Haushaltsplänen werden sie weiterhin als Transferaufwand veranschlagt.

Mit der Änderung der Buchungspraxis setzt die Stadt Münster die von der GPA NRW vertretene Auffassung um. Zuwendungen an dauerhafte Verlustbetriebe erhöhen den „innere Wert“ der Beteiligungen nicht. Somit fehlt in der Regel die Grundlage für eine Abschreibung im Rahmen des Jahresabschlusses. Die Verlustausgleiche durch die Stadt sind direkt als Aufwand zu buchen. Sofern die Stadt im Jahresabschluss feststellt, dass sich der Wert einer Finanzanlage zusätzlich dauerhaft gemindert hat, kann sie außerplanmäßige Abschreibungen buchen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Stadt 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 Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)/(PLAN)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	21.111	-9.226	1.949	7.842	-3.671	12.595	39.073	-2.355	10.393	7.522
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.933	-14.924	-24.819	1.757	1.331	-86.402	-24.322	-29.675	-16.091	-23.485
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	16.178	-24.150	-22.870	9.599	-2.340	-73.807	14.750	-32.030	-5.698	-15.963
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.415	9.376	29.076	-16.187	-2.832	36.588	-35.963	27.405	5.698	15.963
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	19.593	-14.774	6.206	-6.588	-5.172	-37.219	-21.212	-4.624	0	0

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2008 bis 2012 und Planwerte ab 2013. Fortgeschriebener Ansatz 2013 sowie Haushaltsansatz 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

Mit Ausnahme der Haushaltsjahre 2009 und 2012 kann die Stadt Münster ihre laufenden Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen finanzieren. Jedoch war es ihr in keinem Jahr möglich, auch die ordentliche Tilgung von Krediten aus dem laufenden Geschäft heraus zu leisten.

Insgesamt hat die unzureichende Selbstfinanzierungskraft der Stadt in den Jahren 2008 bis 2012 zu Finanzmittelfehlbeiträgen von 24 Mio. Euro geführt. Der positive Saldo aus Finanzierungstätigkeit beziehungsweise die Aufnahme von Krediten begrenzen den Rückgang der eigenen Finanzmittel auf insgesamt eine Mio. Euro.

Ab dem Jahr 2013 rechnet die Stadt nur noch in 2015 mit einem negativen Saldo aus Verwaltungstätigkeit. Ihr wird es jedoch noch immer nicht möglich sein, auch ordentliche Tilgungsleistungen aus dem laufenden Geschäft heraus zu finanzieren.

Die Investitionstätigkeit der Stadt bewirkt, dass die Stadt in den Jahren bis 2017 mit weiteren Finanzmittelfehlbeiträgen plant. Im Zeitraum 2013 bis 2017 rechnet sie insgesamt mit einem Finanzmittelfehlbetrag von 113 Mio. Euro.

Eine geringe Selbstfinanzierungskraft stellt ein Haushaltsrisiko dar. Notwendige Investitionen müssen nahezu vollständig durch Fremdkapital finanziert werden.

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit:

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

Haushaltsjahr	IST/PLAN*	Saldo in Euro je Einwohner
2008	21.111	77
2009	-9.226	-33
2010	1.949	7
2011	7.842	27
2012	-3.671	-12
2013	12.595	43
2014	39.073	132
2015	-2.355	-8
2016	10.393	35
2017	7.522	26

* Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2008 bis 2012 und Planwerte ab 2013. Fortgeschriebener Ansatz 2013 sowie Haushaltsansatz 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster verfügt im Zeitraum 2008 bis 2017 insgesamt nicht über eine stabile Liquiditätslage.¹⁴

Eine geordnete und zukunftsorientierte Haushalts- und Finanzwirtschaft ist dauerhaft nur mit einer stabilen Liquiditätslage zu gewährleisten. Die Stadt Münster hat daher ihre Liquiditätslage zu konsolidieren. Insbesondere sollte sie jede sich bietende Möglichkeit zur Reduzierung der Kredite zur Liquiditätssicherung nutzen. So kann sie sowohl den Aufwand für Zinsen als auch Risiken durch Zinsänderungen verringern.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	27	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	-12	-546	84	-82	-115	-91	42	19

¹⁴ Die Liquiditätslage wird als stabil bezeichnet, wenn der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit wenigstens ausreichend ist, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung aufgenommener Darlehen zu decken. Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2009: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung

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:

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	717.531	726.237	737.506	751.454	738.335	736.346
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3	2	1	34.707	35.750	36.045
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	8.621	8.372	7.993	7.670	7.289	6.899
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7.534	6.103	1.072	2.301	286	521
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	11.955	21.303	29.620	49.889	39.653	36.590
Sonstige Verbindlichkeiten	13.514	13.652	23.578	30.459	41.740	49.475
Verbindlichkeiten gesamt	759.157	775.669	799.770	876.480	863.054	865.877
Rückstellungen	477.477	472.065	470.436	479.707	501.802	507.688
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3.195	5.195	3.927	4.458	5.427	4.637
Schulden gesamt	1.239.829	1.252.929	1.274.134	1.360.645	1.370.282	1.378.202
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.772	2.815	2.858	3.004	2.926	2.936

Die Verbindlichkeiten der Stadt Münster sind in den Jahren 2008 bis 2012 um insgesamt 107 Mio. Euro angestiegen.

Bei den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen bewirken sowohl eine Nettoveranschuldung als auch Zuschreibungen einen Anstieg des Bilanzwertes. Insbesondere im Jahr 2010 steigt der zu bilanzierende Wert der investiven Kredite. Die Stadt Münster führt in ihrem Portfolio Kredite in Schweizer Franken (CHF). 2010 ist der CHF-Kurs erheblich gesunken. In Folge der Kursverschlechterung hatte die Stadt Zuschreibungen von über 14 Mio. Euro vorzunehmen.

Die Stadt Münster hat im Jahr 2010 zudem Kredite zur Liquiditätssicherung in CHF aufgenommen. Der Einstandskurs lag erheblich über dem Kurs am Schlussbilanzstichtag. Die Zuschreibung bei den Krediten zur Liquiditätssicherung betrug in 2010 knapp fünf Mio. Euro.

→ **Feststellung**

In den Jahren 2008 bis 2012 hatte die Stadt Münster in Folge von Kursverlusten Aufwendungen von 24 Mio. Euro zu buchen.

Die Stadt Münster geht davon aus, dass sie große Teile der Buchverluste nicht realisieren muss. Sie beabsichtigt, die Fremdwährungskredite in geringem Umfang abzubauen und ansonsten zu prolongieren. Die Sachverhalte stellen insofern Sondereffekte dar. Im Berichtsbereich „Kommunaler Steuerungstrend“ hat die GPA NRW diese Sachverhalte aufgegriffen.

Die Verbindlichkeiten aus Transferleistungen sind ausgehend vom Eröffnungsbilanzstichtag bis 2010 gestiegen. Seit dem Jahr 2011 nimmt der Wert dieser Verbindlichkeiten ab. Bei den Verbindlichkeiten aus Transferleistungen erfasst die Stadt Investitionszuwendungen von Bund, Land und übrigen Bereichen, die sie zum Bilanzstichtag noch nicht zweckentsprechend verwendet hat. Dies betrifft insbesondere Zuwendungen für Maßnahmen, die sie noch nicht abgeschlossen hat oder bei denen sie eine Zuordnung der Zuwendungen zu Sonderposten noch nicht vorgenommen hat. Im Wesentlichen geht es um Maßnahmen, die über KP-2 Mittel finanziert wurden. Ab dem Jahr 2011 wurden diese Maßnahmen zunehmend abgeschlossen. Die Verbindlichkeiten aus Transferleistungen sind gesunken.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Münster betragen zum 31.12.2010 1,152 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung (Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich) beliefen sich auf 1,799 Mrd. Euro, dies entspricht 6.428 Euro je Einwohner.

Da die GPA NRW noch nicht über genügend Vergleichszahlen für einen interkommunalen Vergleich verfügt, nimmt sie keinen interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vor.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad 2	95	96	95	92	93	93
Liquidität 2. Grades	160	184	102	48	73	68
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	1	2	2	5	3	3
Zinslastquote		4	4	3	4	3

Die Stadt Münster kann ihr Anlagevermögen nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren.

Ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten konnte die Stadt nur bis zum Schlussbilanzstichtag 2009 durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen decken. An den Kennzahlen der Liquidität 2. Grades seit dem Jahr 2010 ist abzulesen, dass sich die Finanzlage der Stadt verschlechtert hat.

Die geplanten Finanzmittelfehlbeträge ab dem Jahr 2013 werden zu einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten führen. Die Stadt plant bis 2017 einen Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung um mehr als 80 Mio. Euro.

Verschlechtert sich die Liquiditätslage einer Stadt, erlangt ein effizientes Einziehen von Forderungen eine besondere Bedeutung. Die Stadt Münster hat dies erkannt. In einem ersten Schritt hat sie den Forderungseinzug für das Jobcenter neu organisiert. Zudem hat sie neue Rahmenregelungen formuliert, fachliche Arbeitshilfen und Leitfäden für die Bearbeitung erstellt und ein Berichtswesen eingeführt. Den Echtbetrieb hat sie im Frühjahr 2014 gestartet. Ein zentrales gesamtstädtisches Forderungsmanagement gibt es in Münster hingegen noch nicht. Die Stadt beabsichtigt, erfolgreiche Bestandteile des Konzeptes für den Einzug von Forderungen des Jobcenters auf die gesamte Verwaltung zu übertragen. Eine Evaluation ist Mitte 2015 geplant.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass Forderungsausfälle von Anfang vermieden werden.

Die kurzfristige Verbindlichkeitenquote der Stadt Münster ist im Vergleich mit den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen deutlich unterdurchschnittlich. Je höher der Anteil kurzfristiger Verbindlichkeiten im Portfolio ist, desto höher ist das Zinsänderungsrisiko. Insofern ist dieses Risiko in Münster erheblich geringer einzuschätzen als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte in NRW.

Dem Zinsänderungsrisiko stellen sich alle kreisfreien Städte in unterschiedlichen Ausprägungen. Das Risiko steigender Zinsen wird von ihnen zum einen bei der Haushaltsplanung berücksichtigt. Zum anderen schließen einige Städte Kredit- und Derivatgeschäfte zur Optimierung der Portfoliostruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken ab.

Die Stadt Münster setzt verschiedene Instrumente ein: insbesondere festverzinsliche Kredite, aber auch Darlehen in CHF, variable Darlehen und Swap-Geschäfte. Über die verschiedenen Instrumente verspricht sich die Stadt, unterschiedliche Marktsituationen nutzen zu können. In ihrer Haushaltssatzung regelt die Stadt Münster den Rahmen für den Einsatz der Geschäfte. Festgesetzte Limits sollen Risiken vermeiden. Zinsänderungs- und Wechselkursrisiken versucht die Stadt, durch laufende Marktbeobachtungen einzuschätzen.

Die GPA NRW und die kreisfreien Städte sehen ein weiteres wesentliches Risiko für ihre Finanzlage. Ein Liquiditätsrisiko entwickelt sich zunehmend in Folge eines erschwerten Zugangs zum Kapitalmarkt. Das heißt, es könnte für die Städte schwieriger werden, sich mit neuen Krediten zu versorgen. Daneben könnten Finanzierungskosten steigen.

Die Stadt Münster wird von einem Kreditinstitut durch regelmäßige Portfolioanalysen sowie Beratungsgespräche unterstützt. In regelmäßigen Gesprächen wird die strategische Ausrichtung des jeweils nächsten Halbjahres abgestimmt. Münster nimmt an der bundesweiten Studie von deutschen Sparkassen und dem Giroverband zur kommunalen Verschuldung teil.

Fazit zur Finanzlage der Stadt Münster

Die Belastung der Ergebnisrechnung durch Zinsaufwendungen ist in Münster leicht unterdurchschnittlich. Die Finanzlage der Stadt Münster wird sich jedoch in Folge der geplanten Finanzmittelfehlbeträge bis 2017 weiter verschlechtern. Zusätzlich könnten höhere Fehlbeträge als ge-

plant zu einem steigenden Liquiditätsbedarf führen. Dieser könnte die Aufnahme weiterer Kredite zur Liquiditätssicherung erfordern.

Die GPA NRW sieht es als unerlässlich an, dass die Stadt die benötigte Liquidität wieder dauerhaft aus dem laufenden Geschäft sicherstellen kann. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise guten Ausgangslage sollte dies möglich sein.

→ **Feststellung**

Die geplanten Finanzmittelfehlbeträge werden zu einem weiteren Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung führen. Die Stadt Münster hat ihre Liquiditätssituation zu verbessern.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. Insofern ist bei Auffälligkeiten eine differenzierte Analyse und Bewertung notwendig.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	395.916	397.959	411.914	419.003	437.358	446.047
Rückstellungen Deponien und Altlasten	6.500	6.500	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	20.132	17.391	12.997	7.226	4.271	3.643
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	54.928	50.215	45.525	53.478	60.173	57.998
Summe der Rückstellungen	477.477	472.065	470.436	479.707	501.802	507.688

Der größte Teil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen. Die Pensionsrückstellungen steigen kontinuierlich an. Pensionsrückstellungen sind für Versorgungsansprüche zu bilden. Diese erwerben die Bediensteten gegenüber der Stadt während ihrer aktiven Dienstzeit. Die jährlichen Zuführungsbeträge zur Rückstellung dienen der periodengerechten Zuordnung der Ansprüche. Die Jahresergebnisse 2008 bis 2012 wurden durch die erforderlichen Aufwandsbuchungen jährlich mit durchschnittlich 16 Mio. Euro belastet. Der zu buchende Aufwand ist nicht zahlungswirksam. Auszahlungsverpflichtungen entstehen erst dann, wenn die Rückstellungen in Anspruch genommen werden. Die Pensionsrückstellungen werden in Anspruch genommen, wenn Bezüge an Versorgungsempfänger zu leisten sind.

Aus dieser Systematik lassen sich folgende Anforderungen ableiten:

- Für die Abwicklung bzw. Finanzierung der Versorgungsfälle müssen künftig ausreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen. Andernfalls wären die Zahlungen über die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung zu finanzieren.
- In den Jahren, in denen die Versorgungsaufwendungen die Versorgungsauszahlungen übersteigen, sollte eine Liquiditätsvorsorge betrieben werden.

Versorgungsaufwendungen und Versorgungsauszahlungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Beschäftigte	5.049	6.399	10.888	15.147	17.075
Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger	1.480	8.661	0	0	0
Aufwendungen: Versorgungsbezüge	11.673	11.867	10.576	15.314	7.880
Summe der Aufwendungen	18.202	26.928	21.463	30.460	24.956
Auszahlungen: Versorgungsbezüge	18.424	15.720	20.491	20.632	21.253
Saldo	-222	11.208	972	9.828	3.703

In den Jahren 2008 bis 2012 waren die Aufwendungen, die der Stadt im Zusammenhang mit aktuellen und künftigen Versorgungslasten entstanden sind, höher als die Versorgungsauszahlungen. Der Saldo summiert sich auf 25 Mio. Euro. Theoretisch hätte die Stadt in dieser Höhe eine Liquiditätsvorsorge betreiben müssen. Dies war ihr jedoch nicht möglich.

Die Stadt hat (fiktive) Finanzmittelüberschüsse im Bereich der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen für andere Verpflichtungen genutzt. Im Rahmen der Gesamtdeckung hat sie laufende Auszahlungen über freie Mittel finanziert. Hierdurch konnte sie die Aufnahme zusätzlicher Kredite zur Liquiditätssicherung vermeiden. Insofern ist das Vorgehen der Stadt nachvollziehbar.

Die GPA NRW weist daraufhin, dass für den Fall der Inanspruchnahme von Rückstellungen ein Liquiditätsbedarf besteht. Diese Zahlungsverpflichtungen werden in höherem Umfang als bisher aus laufenden Einzahlungen zu finanzieren sein. Es ergibt sich die Notwendigkeit, eine Liquiditätsvorsorge für die Abwicklung der Rückstellungssachverhalte zu treffen. Voraussetzung hierfür ist eine langfristig ausgerichtete Liquiditätsplanung.

Zudem sollte es Ziel der Stadt sein, jährlich Finanzmittelüberschüsse zu erwirtschaften. Sie sollte in der Lage sein, aus dem laufenden Geschäft heraus folgende Auszahlungen zu finanzieren:

- Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit,
- ordentliche Tilgungsleistungen sowie
- investive Maßnahmen, über die Versorgungslasten abgesichert werden können.

Sofern die Stadt den Liquiditätsbedarf nicht aus eigenem Vermögen finanzieren kann, würden ansonsten ihre Verbindlichkeiten steigen. Die bei den Ausführungen zur Finanzlage aufgezeigten Risiken würden zunehmen.

Sonderposten

Die Sonderposten tragen durch die jährlichen Erträge aus ihrer Auflösung entscheidend zum Haushaltsausgleich bei. Die Drittfinanzierungsquote wird weiter unten im Rahmen der Ertragslage gemeinsam mit der Kennzahl Abschreibungsintensität betrachtet. Zu den Sonderposten hat die GPA NRW ansonsten keine Analysen vorgenommen.

Eigenkapital

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.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	832.522	850.992	817.643	773.533	733.293	713.085
Sonderposten	1.510.324	1.478.103	1.450.740	1.405.178	1.382.373	1.366.649
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	1.482.551	1.445.793	1.421.661	1.377.461	1.370.704	1.355.860
Rückstellungen	477.477	472.065	470.436	479.707	501.802	507.688
Verbindlichkeiten	759.157	775.669	799.770	876.564	863.138	865.962
Passive Rechnungsabgrenzung	15.035	12.281	20.278	23.141	37.672	34.331
Bilanzsumme	3.594.516	3.589.110	3.558.868	3.558.123	3.518.277	3.487.714
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	23	24	23	22	21	20
Eigenkapitalquote 2	64	64	63	60	60	59

→ Feststellung

Die negativen Jahresergebnisse seit dem Jahr 2009 gehen zu Lasten des Eigenkapitals und führen zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten.

Die GPA NRW sieht weiteren Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung und zur Reduzierung der bestehenden Verbindlichkeiten. Das Ziel der Stadt Münster sollte es sein, ihr Eigenkapital langfristig zu erhalten.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	20,8	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	59,8	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

Im Gesamtabschluss 2010 weist die Stadt für den „Konzern Stadt Münster“ eine Eigenkapitalquote 1 von 20 Prozent sowie eine Eigenkapitalquote 2 von 54 Prozent aus. Da die GPA NRW noch nicht über genügend Zahlen für einen interkommunalen Vergleich verfügt, nimmt sie noch keinen interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquoten vor.

Ertragslage

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

Erträge

Erträge in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	468.290	415.809	418.606	478.971	454.858
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	61.084	89.804	107.732	76.297	82.345
Sonstige Transfererträge	6.899	6.562	7.099	7.572	16.618
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	99.607	102.944	103.368	109.033	106.746
Privatrechtliche Leistungsentgelte	20.159	19.497	20.308	20.789	22.094
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	34.415	31.896	32.387	42.280	113.068
Sonstige ordentliche Erträge	68.536	63.844	48.006	50.673	66.230
Aktivierete Eigenleistungen	1.290	1.686	3.286	3.229	2.211
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	760.280	732.043	740.792	788.845	864.169
Finanzerträge	7.369	12.579	14.353	15.243	43.057

Insgesamt konnte die Stadt Münster im Zeitraum 2008 bis 2012 ihre Erträge um 140 Mio. Euro steigern. Diese Entwicklung basiert im Wesentlichen auf höheren Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie gestiegenen Zuwendungserträgen. Im Jahr 2012 tragen Sonderausschüttungen städtischer Gesellschaften zu einem positiven Finanzergebnis bei.

Die Entwicklung der Erträge aus Steuern und der Schlüsselzuweisungen betrachtet die GPA NRW im nachfolgenden Abschnitt „Allgemeine Deckungsmittel“.

Die um die Schlüsselzuweisungen bereinigten Zuwendungen sind insbesondere 2009 und 2012 gestiegen. In den Jahren 2009 und 2010 hat die Stadt Mittel aus dem Konjunkturprogramm 2 erhalten. Diese Mittel hat die Stadt für zusätzliche Investitionen verwendet.

Im Jahr 2012 hat das Land einen nicht geplanten Sonderzuschuss bewilligt und ausgezahlt. Auf der Grundlage des Belastungsausgleichsgesetzes Jugendhilfe hat die Stadt für die Kindergartenjahre 2011/2012 und 2012/2013 vier Mio. Euro erhalten. Der Sachverhalt ist ein Sondereffekt. Er wurde von der GPA NRW für die Darstellung des „Kommunalen Steuerungstrend“ bereinigt.

Dem Anstieg der sonstigen Transfererträge im Jahr 2012 liegt folgendes zu Grunde: Die Stadt hat in 2012 erstmalig Forderungen im Bereich von Sozialhilfeleistungen und Erstattungsansprü-

che aus Unterhaltsvorschussleistungen erfasst. Hierüber konnte sie ihre Erträge um sieben Mio. Euro steigern.

Seit dem Jahr 2012 ist Münster alleiniger Träger der Leistungen nach dem SGB 2. Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende nach dem SGB 2 übernimmt sie nun in eigener Trägerschaft. Im Gegenzug erhält die Stadt Kostenerstattungen vom Bund und sogenannte aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen. Insofern sind die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen im Jahr 2012 erheblich gestiegen.

Die sonstigen ordentlichen Erträge schwanken im Zeitverlauf. Sie werden durch verschiedene Positionen beeinflusst:

- Erträge aus der Auflösung von Wertberichtigungen von Forderungen: Diese Erträge sind 2009 gegenüber dem Vorjahr erheblich gesunken. Im Jahr 2012 konnte die Stadt hingegen wieder höhere Erträge buchen.
- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken: In den Jahren 2008, 2009 und 2012 hat die Stadt Erträge in niedriger zweistelliger Millionenhöhe erzielt. 2010 und 2011 lagen die Erträge deutlich unter diesem Niveau.
- Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen hat die Stadt in den Jahren 2008 bis 2012 in einer Spannbreite von zwei bis acht Mio. Euro gebucht.

Der Konzern Stadt Münster hat im Jahr 2012 zur Konsolidierung der städtischen Finanzen beigetragen. Gegenüber den üblichen Ausschüttungsbeträgen hat die Stadt im Jahr 2012 Sonderbeiträge einiger Töchter erhalten:

- Sonderausschüttung der Stadtwerke Münster GmbH von 13,6 Mio. Euro,
- Ausgleich „globaler Mehrertrag“ und Steueroptimierung der Westfälische Bauindustrie GmbH (WBI) von 7,6 Mio. Euro über die Stadtwerke Münster GmbH,
- Sonderausschüttung von 3,6 Mio. Euro der Wohn- und Stadtbau Wohnungsunternehmen der Stadt Münster GmbH und
- Ausgleich globaler Mehrertrag der AWM von zwei Mio. Euro.

Die Sonderleistungen wertet die GPA NRW als Sondereffekte, die sie ebenfalls für den „kommunalen Steuerungstrend“ bereinigt hat.

In diesem Kontext ist ein weiterer Sondereffekt zu sehen. Im Zusammenhang mit der Ausschüttung der städtischen Gesellschaften erwartet die Stadt im Jahr 2013 höhere Erstattungen von Kapitalertragssteuern. Den veranschlagten Betrag von 7,5 Mio. Euro hat die GPA NRW ebenfalls bereinigt.

→ **Feststellung**

Die Erträge der Stadt Münster sind in den Jahren 2008 bis 2012 gestiegen. Die Ertragssteigerungen stehen zu einem großen Teil in direkten Zusammenhang mit gestiegenen Aufwandspositionen. Zudem hat die Stadt in den betrachteten Jahren von Sondereffekten profitieren können. Eine nachhaltige Besserung der Erträge stellt die GPA NRW lediglich an ein-

zelen Positionen fest. Der Umfang der Ertragsverbesserungen hat nicht gereicht, steigende Aufwendungen auszugleichen.

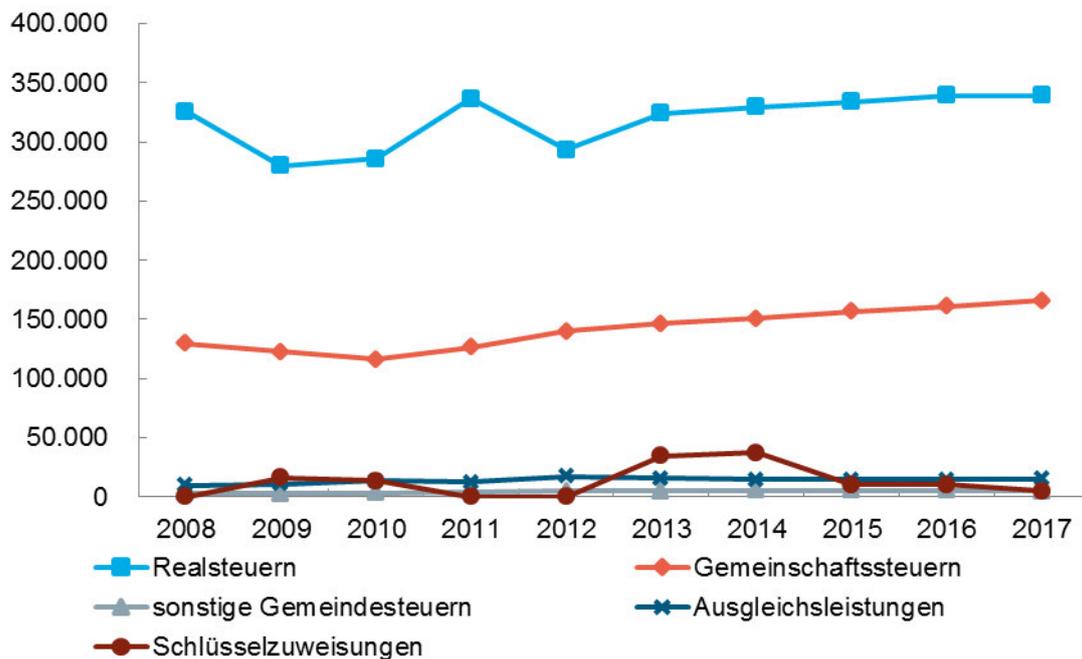
Allgemeine Deckungsmittel

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 Stadt Münster.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST/PLAN)



Ist-Werte 2008 bis 2012, Plan-Daten ab 2013

Die Grafik zeigt auf, dass insbesondere die Realsteuern und die Schlüsselzuweisungen in der Vergangenheit Schwankungen unterworfen waren. Als besonders schwankungsanfällig zeigen sich die Erträge aus der Gewerbesteuer. In Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise

sind die Erträge 2009 massiv zurückgegangen. 2011 konnte die Stadt Münster zwar ein kräftiges Gewerbesteuer-Plus buchen. Im Jahr 2012 sind die Erträge hingegen erneut erheblich eingebrochen.

Positiv wirkt sich aus, dass die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer B im Jahr 2011 angehoben hat. Sie erzielt hierdurch zusätzliche Erträge von fünf Mio. Euro jährlich.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.642	1.315	2.201	1.628	1.517	1.624	1.706	20
2012	1.542	1.542	2.201	1.736	1.613	1.711	1.842	19

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Im Jahr 2012 belasten der Einbruch der Gewerbesteuererträge sowie ausbleibende Schlüsselzuweisungen das Ergebnis gleichermaßen. 2012 verfügte die Stadt Münster über die geringsten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner. In den Vorjahren stand ihr stets überdurchschnittliche Deckungsmittel je Einwohner zur Verfügung.

Ab 2013 erhält die Stadt wieder eine Kompensation der Steuerkraft im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Zudem rechnet die Stadt wieder mit steigenden Gewerbesteuererträgen.

→ Feststellung

Die Stadt Münster wird auch zukünftig damit rechnen müssen, dass die allgemeinen Deckungsmittel von Jahr zu Jahr zum Teil erheblich schwanken.

Im Jahr 2012 konnte die Stadt Münster den negativen Ergebniseffekt zumindest teilweise kompensieren, der sich aus den allgemeinen Deckungsmitteln ergeben hat. Inwieweit auch künftig Sondereffekte Ertragsausfälle ausgleichen können, sollte die Stadt im Rahmen ihrer Risikoversorge aufarbeiten. Auf die Ausführungen im Abschnitt Risikoszenario und Haushaltskonsolidierung wird verwiesen.

Aufwendungen

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	167.839	167.255	177.846	187.730	202.678
Versorgungsaufwendungen	16.041	25.481	14.465	21.420	10.864
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	95.373	105.253	106.157	101.236	105.035
Bilanzielle Abschreibungen	78.468	76.843	79.826	85.578	88.293
Transferaufwendungen	300.331	319.114	326.648	339.094	424.073
Sonstige ordentliche Aufwendungen	62.440	60.646	83.910	82.983	67.472
Ordentliche Aufwendungen	720.493	754.591	788.853	818.041	898.415

	2008	2009	2010	2011	2012
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	28.687	27.860	26.910	29.147	29.020

Die Aufwendungen der Stadt Münster sind im Zeitraum 2008 bis 2012 um 178 Mio. Euro gestiegen. Insbesondere die Transferaufwendungen sowie die Personalaufwendungen sind erheblich gestiegen.

In den Jahren 2010 und 2011 wirken sich Tarif- und Besoldungsabschlüsse auf die Personalaufwendungen aus. Unter anderem hatte die Stadt erhöhte Zuführungen zu Pensionsrückstellungen zu buchen. 2012 steigen die Personalaufwendungen sprunghaft an. Grund: Münster ist Optionskommune geworden. Die Stadt hat zusätzliche Aufgaben übernommen.

Die Personalaufwendungen und die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen stellen einen erheblichen Anteil an den gesamten ordentlichen Aufwendungen dar. Beide werden entscheidend vom Ausgliederungs- und Privatisierungsgrad beeinflusst. Sie korrelieren unmittelbar miteinander. Insofern sind beide Aufwandsarten nicht losgelöst voneinander. Sie sind produktbezogen zusammen mit den übrigen Aufwendungen zu betrachten. Dieser produktbezogene Ansatz entspricht auch den Zielen des NKF. Vertiefende produktbezogene Analysen der Personalaufwendungen nimmt die GPA NRW in den Fachprüfungen vor.

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen schwanken im Zeitverlauf. Sie werden durch verschiedene Positionen beeinflusst:

- Im Jahr 2010 hat die Stadt Zuführungen zu sonstigen Rückstellungen und Aufwendungen aufgrund Kursschwankungen buchen müssen.
- 2011 hat die Stadt Forderungen in hohem Umfang einzelwertberichtigt.
- Das Ergebnis 2012 profitiert zeitgleich davon, dass die Stadt weniger sonstige Rückstellungen zu bilden hatte. Zudem sank der Aufwand durch Einzelwertberichtigungen.

Transferaufwendungen

Der Transferaufwand ist die größte Aufwandsposition in der Ergebnisrechnung der Stadt. Hierin enthalten sind Sozialtransferaufwendungen, Steuerbeteiligungen, allgemeine Umlagen sowie Zuweisungen und Zuschüsse.

In Folge der Übernahme von Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende nach dem SGB 2 sind die Sozialtransferaufwendungen im Jahr 2012 massiv gestiegen. Die Transferaufwendungen sind auch schon in den Vorjahren stetig gestiegen. Dem deutlichen Anstieg im Jahr 2009 liegen höhere Zuschüsse an verbundene Unternehmen zu Grunde. Das Theater Münster ist seit 2008 eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung und erhält Betriebskostenzuschüsse von der Stadt.

Dem Sozialtransferaufwand stehen Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie Leistungsbeteiligungen des Bundes als Ertrag gegenüber.

Transferaufwandsquote in Prozent 2011 und 2012

Jahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	41,5	23,6	54,8	36,8	31,2	36,8	41,6	20
2012	47,2	27,4	56,1	40,0	32,9	40,4	44,6	19

Die höchsten Transferaufwandsquoten erzielen in der Regel Optionskommunen. Bei diesen Städten werden das Arbeitslosengeld 2 und die Kosten der Unterkunft als Transferaufwand gebucht. Bei den anderen Städten stellen diese sogenannten aufgabenbezogenen Leistungsbeiträgen üblicherweise sonstigen Aufwand dar.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	720.493	754.591	788.853	818.041	898.415
Abschreibungen auf Anlagevermögen	78.328	76.843	79.826	85.554	88.051
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	47.978	49.725	48.442	48.554	48.961
Netto-Ergebnisbelastung	30.350	27.118	31.385	37.001	39.091
Abschreibungsintensität	11	10	10	10	10
Drittfinanzierungsquote	61	65	61	57	56

Insbesondere die hohe Drittfinanzierungsquote des Jahres 2009 basiert auf einem Sondereffekt. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich werden der Kennzahl ebenso zu Grunde gelegt wie Erträge aus den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträgen. Im Jahr 2008 hat die Stadt keine Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich gebucht. 2009 hat sie entsprechende Erträge von drei Mio. Euro erzielt. In den Folgejahren schwanken die Erträge zwischen 1 und 1,5 Mio. Euro. Die schwankenden Erträge beeinflussen die Netto-Ergebnisbelastung und somit die Drittfinanzierungsquote insgesamt.

Die Drittfinanzierungsquote wird zudem durch die Höhe der Abschreibungsaufwendungen beeinflusst. 2011 hat der Abschreibungsaufwand gegenüber den Vorjahren auffällig zugenommen. Infolgedessen ist die Drittfinanzierungsquote abgesunken.

Die Stadt bucht seit dem Jahr 2010 Zuschüsse an dauernde Verlustbetriebe als außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen. Flächendeckend für alle strukturell defizitären Töchter verfährt sie so seit 2011. In den Jahresabschlüssen 2011 und 2012 wirken sich diese Buchungen erkennbar aus.

Die GPA NRW schätzt ab, inwieweit Erträge aus der Auflösung von Sonderposten künftig zum Haushaltsausgleich beitragen. Die Einschätzung liefert einen Hinweis, ob ein Rückgang der Drittfinanzierungsquote zu erwarten ist. Hierzu betrachtet die GPA NRW das Verhältnis der investiven Einzahlungen¹⁵ und der entsprechenden Auszahlungen.

Investive Ein- und Auszahlungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	19.615	21.745	33.568	27.213	24.662	15.831	16.271	15.376	14.453	15.411
Einzahlungen aus Beiträgen u.ä. Entgelten	7.426	6.901	4.169	4.290	4.905	4.059	3.809	3.459	3.309	3.109
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	2.499	4.674	1.909	7.364	778	8.677	8.025	8.125	8.075	8.125
Auszahlungen für Baumaßnahmen	52.840	51.784	47.255	36.410	34.106	86.332	39.479	43.401	31.099	40.237
Auszahlungen für den Erwerb von Beweglichem	8.350	8.730	9.852	7.721	9.499	13.147	7.106	7.675	5.515	5.474
Alternative Drittfinanzierungsquote in Prozent	42	44	64	61	67	18	37	32	40	34

Die aus den Zahlungsströmen berechnete alternative Drittfinanzierungsquote schwankt im Betrachtungszeitraum. Im Zeitraum 2008 bis 2017 ergibt sich eine durchschnittliche Quote von ca. 41 Prozent. Ein Absinken der Drittfinanzierungsquote hätte zur Folge, dass ein höherer Anteil der Abschreibungen zukünftig von der Stadt selbst zu tragen wäre. Die entlastende Wirkung des Sonderpostens würde sich verringern.

¹⁵ Einzahlungen aus Zuwendungen und Beiträge

→ 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 Münster im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	9
Personenstandswesen	9
Gesamtbetrachtung	14
Kfz-Zulassung	14
Gesamtbetrachtung	18
Führerscheinwesen	19
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	22
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	27

→ 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 Münster in den Jahren 2011 und 2012 mit 34,52 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 7,46 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Jahr 2011 fließen 2.000.905 Euro Personalaufwendungen und 669.444 Euro Erträge in den interkommunalen Vergleich. Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 87.432 gewichtete Fälle. Diese gingen im Jahr 2012 auf 80.260 Fälle zurück.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro	22,89	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22
Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben in Prozent	33,5	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 beträgt in Münster 17,7 Prozent. Dies ist im interkommunalen Vergleich das Maximum. Der Mittelwert liegt bei neun Prozent. In den Vergleich sind 3,8 Vollzeit-Stellen für Leitung der Nebenstellen einschließlich Vorzimmer Tätigkeiten berücksichtigt. Die von diesen Personen gleichfalls ausgeübten Tätigkeiten für die Bezirksvertretungen usw. wurden bereinigt.

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat einen hohen Overheadanteil im Bereich Einwohnermeldeaufgaben. Dies liegt vorrangig an den Leitungsstellen in den dezentralen Bürgerbüros.

Würde die Stadt Münster einen Overhead von zehn Prozent anstreben, wäre eine Reduzierung von rund drei Vollzeit-Stellen möglich. Ab Mitte 2013 reduziert die Stadt Münster bereits Overhead-Stellen. Durch Zusammenlegung der Ämter 01 und 33² sowie die Zusammenfassung der Betreuungen von Bezirksverwaltungsstellen wurden ca. 1,3 Vollzeit-Stellen für das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben verringert. Weitere Personaleinsparungen in Höhe von 0,8 Vollzeit-Stellen sind für 2014 geplant.

² Amt 01 (Amt des Rates und Oberbürgermeisters) und Amt 33 (Amt für Bürgerangelegenheiten)

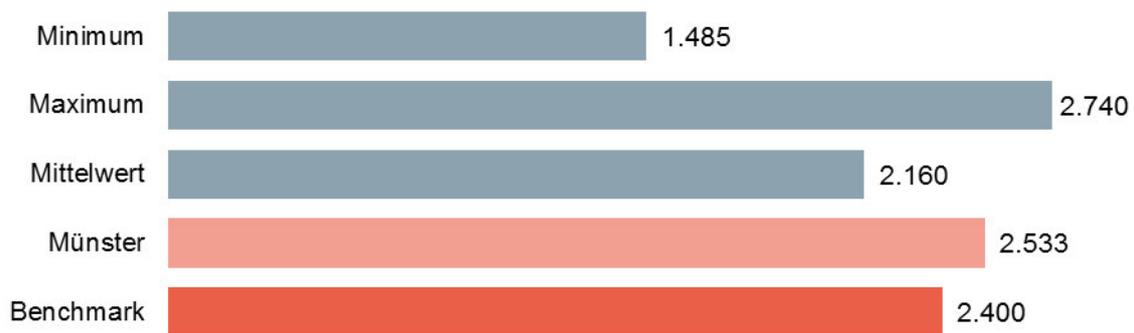
→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte Stellenanteile für den Overhead weiter reduzieren.

Zudem sollten die tatsächlich aufgewendeten Zeitanteile für die Overheadanteile in den Nebenstellen und Tätigkeiten für die Bezirksvertretungen erhoben werden, da diese ggf. bisher falsch angesetzt wurden. In diesem Fall sollte dann eine Korrektur der Stellenanteile im Haushalt und Stellenplan erfolgen.

Die folgende Leistungskennzahl ermöglicht eine Bewertung zur Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes auf der Sachbearbeitungsebene.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichs-jahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.533	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.325	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

Der Leistungswert sinkt im Jahr 2012 bei stabiler Personalausstattung. Dies liegt an den rückläufigen Fallzahlen. Im Jahr 2011 bearbeitete die Stadt Münster aufgrund der Einführung der Zweitwohnsitzsteuer außergewöhnlich viele Meldedefälle.

→ **Feststellung**

Im Jahr 2011 erreicht die Stadt Münster den Benchmark. Im Jahr 2012 ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 1,1 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 55.000 Euro.

Die Stadt Münster hat Einsparpotenziale im Bereich Einwohnermeldeaufgaben ermittelt und im Rahmen der Haushaltskonsolidierung die Reduzierung von 1,0 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung vorgesehen.

Häufig sind rechnerische Stellenpotenziale auch das Ergebnis höherer Standards. Die GPA NRW sieht Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung des Potenzials und der Reduzierung von Stellenanteilen.

Viele Nebenstellen und lange Öffnungszeiten führen zu einem höheren Personaleinsatz, wenn das Personal nicht angemessen ausgelastet werden kann. Durch die erforderlichen Mindestbe-

setzungen aller Nebenstellen während der Öffnungszeiten orientiert sich dann der Personalbedarf nicht an dem Arbeitsvolumen sondern an den von der Politik gesetzten Standards für einen hohen Bürgerservice. Hierdurch entstehen vermeidbare Vorhaltekosten.

→ **Feststellung**

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

Nebenstellen Einwohnermeldeaufgaben 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Anzahl Einwohner je Haupt- und Nebenstelle	32.417	21.309	167.156	63.725	22
Fälle je Haupt- und Nebenstelle*	11.426	6.092	47.314	18.597	22
Stadtfläche je Haupt- und Nebenstelle in km ²	34	13	91	34	22

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

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

Münster liegt mit 48 Wochenöffnungszeiten der Hauptstelle über dem Median von 38 Stunden und dem Mittelwert von 39 Stunden. Hintergrund sind hier insbesondere auch die Samstags-Öffnungszeiten, die nicht in allen kreisfreien Städten angeboten werden.

Die Stadt Münster bietet in den Nebenstellen unterschiedliche Öffnungszeiten an, die geringer als im zentralen Bürgerbüro sind. Die Frequentierung der einzelnen Nebenstellen ist unterschiedlich. Die Öffnungszeiten und Personalbesetzungen sind nicht konsequent an dem dort anfallenden Fallvolumen ausgerichtet.

Die Beschäftigten im Bürgeramt Mitte werden entsprechend den schwankenden Besucherströmen flexibel im Frontoffice oder im Backoffice eingesetzt. Je nach Besucherandrang können mehr Personen die Anträge der Bürger bearbeiten oder bei geringem Andrang entsprechende Hintergrundarbeiten durchführen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Online-Terminvereinbarung als ein gutes Instrument zur Steuerung von Besucherströmen heraus. Münster nutzt diese Terminvergabe für das Bürgeramt Mitte. Aufgrund der guten Erfahrungen hat Münster das Kontingent im Prüfzeitraum von 75 auf 530 Termine pro Woche erhöht. Rund 20 bis 25 Prozent der Bürgerkontakte im Bürgeramt Mitte werden damit mit verlässlichen Terminen gesteuert.

Die Gewährleistung einer angemessenen Auslastung der Nebenstellen ist problematisch. Die Stellenbesetzung orientiert sich nicht durchgängig an dort anfallenden Besuchskontakten und Fallvolumen. Zudem ist die Planbarkeit der Fallverteilung auf neun Bürgerbüros mit entsprechenden Unsicherheiten verbunden. Um Zeiten ohne Kundenkontakte sinnvoll auszunutzen, werden daher Hintergrundtätigkeiten aus dem Bereich Einwohnermeldeaufgaben sowie anderen Aufgaben (ordnungsrechtliche Angelegenheiten) auf die Nebenstellen verteilt. Eine verstärkte Auslagerung von Hintergrundarbeiten auf die Nebenstellen ist kritisch zu sehen, da die Zeiteile für Hintergrundarbeiten im Einwohnermeldebereich insgesamt gesunken sind. Zudem sind sie für die Steuerung einer gleichmäßigen Arbeitsauslastung im Bürgeramt Mitte wichtig, um die dort auftretenden Schwankungen der Besucherströme aufzufangen.

Das Angebot an Nebenstellen und großzügigen Öffnungszeiten ist eine Serviceleistung für den Bürger. Andererseits sollten - vor dem Hintergrund der laufenden Haushaltskonsolidierung - diese Standards auf den Prüfstand kommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Anzahl der Nebenstellen reduzieren, um die Personalauslastung besser steuern zu können. Auch die Öffnungszeiten sollten kritisch überprüft werden. Hierfür sollten die Besucherströme und angebotenen Öffnungszeiten in den verschiedenen Stellen aufeinander abgestimmt und bedarfsorientiert angepasst werden.

Durch elektronische Anträge können persönliche Besuche in Bürgerämtern verringert oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Zudem reduziert sich durch automatisierte Prozesse wie Melderegisterauskünfte der manuelle Bearbeitungsaufwand in den Bürgerämtern. Schließlich ermöglichen der vorausgefüllte Meldeschein und bundesweit eingeführte Schnittstellen wie z.B. „xpersonenstand“ einen elektronischen Datenaustausch mit anderen Kommunen.

Münster bietet seit Jahren elektronische Melderegisterauskünfte auf ihrer Internetseite an und ist zudem - wie die anderen Städte - an dem zentralen Meldeportal angeschlossen. Während bisher noch Auskunftersuchen von Behörden schriftlich eingehen und manuell bearbeitet werden, sollten diese zukünftig (voraussichtlich ab Mitte 2014) zu einem großen Anteil wegfallen. Alle Behörden in NRW haben einen verbindlichen Zugang zu diesem zentralen Meldeportal, so dass die Stadt Münster zukünftig darauf verweisen wird.

Auch Meldebescheinigungen können Bürger elektronisch bestellen. Ferner entwickelte die Stadt Münster ein eigenes Verfahren zur Beantragung von Führungszeugnissen mithilfe des neuen Personalausweises, welches zukünftig durch die online-Bestellung beim Bundesamt für Justiz abgelöst werden soll.

Durch Unterschriften-Pads und einem Selbstbedienungs-Terminal könnten die Arbeitsabläufe ggf. noch effizienter gestaltet werden. Mit einem Unterschriften-Pad kann auf den bisherigen Papierantrag verzichtet werden, da die Stadt Münster ohnehin mit einer elektronischen Akte arbeitet und diesen Antrag einscannet. Ein Terminal erfasst neben der Aufnahme eines Lichtbildes biometrische Daten einer Person und sendet alles direkt an das Einwohnermelde-Verfahren. Die Stadt Münster plant den Probeseinsatz eines Selbstbedienungsterminals der Bundesdruckerei. Nach erfolgreicher Erprobung würde dann auch für die anderen Arbeitsplätze voraussichtlich ein Unterschriften-Pad angeschafft.

Der Einsatz von Internet-Anträgen wird sich durch die gesetzlichen Vorgaben im e-government zukünftig noch verstärken. Es ist noch ungewiss, inwieweit die Einwohner diese Möglichkeit nutzen oder weiterhin persönlich in das Bürgerbüro kommen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, dass sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren. Die Stadt Münster hat eine über dem Bundesdurchschnitt liegende Freischaltung der eID-Funktion im neuen Personalausweis, und es bestehen in der Verwaltung bereits einige internetbasierte Anträge mit dieser Funktion.

Die erwarteten prozessualen Veränderungen durch e-government sollten zu Personalanpassungen führen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat standardisierte und strukturierte Prozesse im Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben. Sie unterstützt elektronische Antragstellungen, um die Notwendigkeit von persönlichen Vorsprachen für den Bürger zu reduzieren.

Die fortschreitende Möglichkeit der internetbasierten Antragstellung führt zu optimierten Prozessen, die auch Änderungen in den Organisationsstrukturen und dem Personalbedarf nach sich ziehen.

→ **Empfehlung**

Die Veränderungen im Personalbedarf durch elektronische Antragstellungen sollte die Stadt Münster konsequent nachhalten und umsetzen.

Online-Angebote für die Bürger führen 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.

Münster schreibt alle Bürger drei Monate vor Ablauf der Personalausweise an. Dieses Verfahren ist automatisiert und ein Service, den nicht alle Städte anbieten. Zudem erfolgt regelmäßig eine Auswertung der Personen mit abgelaufenen Ausweisen, die dann mit ordnungsbehördlichen Maßnahmen zur Antragstellung aufgefordert werden bzw. gegen die ein Verwarngeld oder Bußgeld erlassen wird. Die Fallintensität „Anträge vorläufige Personalausweise je 100.000 Einwohner“ ist ein Indiz für die Wirksamkeit dieser Maßnahme. Münster erzielt hier eine sehr geringe Fallintensität. Daher kann davon ausgegangen werden, dass diese Maßnahme greift.

Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die regelmäßigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten können so nicht dargestellt werden, da bei steigenden Fallzahlen die Personalauslastung ansteigt. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Kennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern. Diese leistungsbezogenen Kennzahlen unterstützen die bereits genutzten Kennzahlen in Münster, die vorrangig die Bürgerorientierung betrachten (z.B. Wartezeiten).

Es ergeben sich aus der Prüfung und den geführten Gesprächen insgesamt keine Hinweise, die einer Umsetzung des Potenzials entgegenstehen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Münster weist durchschnittliche Personalaufwendungen je Fall auf. Der hohe Overheadanteil belastet die Kennzahl.
- Die Stadt Münster erreicht bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeitstelle Einwohnermeldeaufgaben“ im Jahr 2011 den Benchmark. Da die Fallzahlen im Jahr 2012 stark zurückgehen, ergibt sich im Jahr 2012 ein Stellenpotenzial. Weitere Stellenpotenziale bestehen im Overhead.
- Neben den ausgeprägten Öffnungszeiten in dem Bürgeramt Mitte verfügt Münster zusätzlich noch über eine sehr dezentrale Struktur mit acht Nebenstellen. Durch Reduzierung von Nebenstellen kann die Stadt Münster das ausgewiesene Potenzial umsetzen.
- Schließlich ergeben sich durch die technische Entwicklungen Veränderungen. Während der Anteil an elektronisch zu verarbeitenden Fällen steigt, entfallen beispielsweise durch Einrichtung des Meldeportals ab 2014 ein hoher Anteil der bisher manuelle bearbeiteten behördlichen Melderegisterauskünfte. Hieraus ergeben sich weitere Potenziale.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Münster mit dem Index 3.

Personenstandswesen

Das Personenstandswesen erledigte die Stadt Münster im Jahr 2011 mit 14,82 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 erhöhte sich der Anteil für die Sachbearbeitung auf 15,82 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 1,79 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Es wurden 912.668 Euro Personalaufwendungen und 502.115 Euro Erträge für das Vergleichsjahr 2011 zugrunde gelegt. Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 4.587 gewichtete Fälle. Diese stiegen im Jahr 2012 auf 4.751 Fälle an.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen 2011

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

Die Stadt Münster erreicht den günstigsten Wert, obwohl der Overheadanteil mit rd. elf Prozent über dem Durchschnitt in Höhe von neun Prozent liegt. Der Overheadanteil reduziert sich im Jahr 2012 durch die Anhebung der Sachbearbeitung-Stellen bereits auf zehn Prozent. Durch die Quote lässt sich in Münster kein unmittelbarer Handlungsbedarf ableiten. Zum einen ist dies eine Quote, die in Münster durch einen geringen Anteil in der Sachbearbeitung beeinflusst wird. Zudem sind alle Personen aus dem Overhead auch anteilig der Sachbearbeitung zugeordnet.

Sowohl die Amtsleitung als auch alle im Vorzimmer Beschäftigten nehmen Aufgaben in der Sachbearbeitung bei der Eheschließung wahr. Insoweit besteht jeweils ein bedarfsgerechter flexibler Personaleinsatz.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit rd. 55.000 Euro höher als der durchschnittliche Wert von rd. 53.800 Euro je Vollzeit-Stelle.

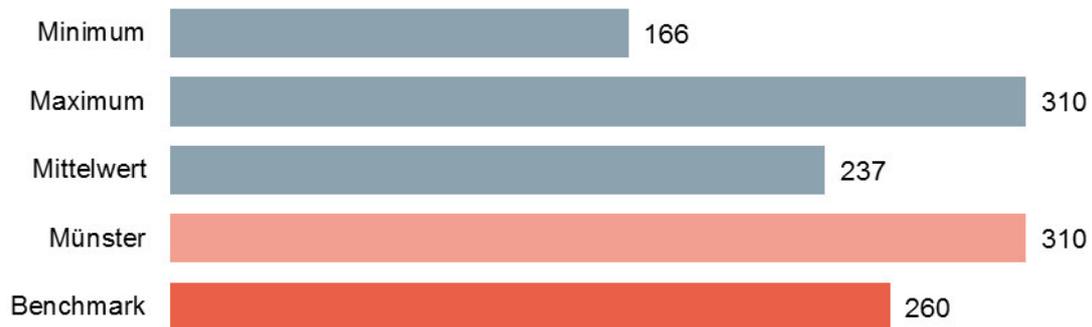
Neben den günstigsten fallbezogenen Personalaufwendungen erzielt die Stadt Münster auch einen überdurchschnittlichen Personalaufwandsdeckungsgrad.

Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
55,0	28,2	56,7	42,3	37,7	41,4	46,0	21

Die geringen Personalaufwendungen je Fall lassen auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz in der Sachbearbeitung schließen. Dies bestätigt der folgende interkommunale Vergleich:

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



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

→ Feststellung

Die Stadt Münster erreicht in den Jahren 2011 und 2012 den Benchmark. Der Leistungswert ist jeweils der höchste Wert im interkommunalen Vergleich.

Im Personenstandswesen werden die Fallzahlen von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst.

Münster weist aufgrund der vielen Geburtskliniken bei den Geburten eine sehr hohe Fallintensität auf. Im Jahr 2013 stieg die Anzahl der Geburtsbeurkundungen nochmals an. Grund hierfür war die Schließung einer Geburtsstation einer umliegenden Kommune. Berücksichtigt man den

Fallanstieg von rd. 800 zusätzlichen Geburtsbeurkundungen steigt der Leistungswert bei einer unveränderten Personalausstattung im Jahr 2013 auf ca. 320 Fälle je Vollzeit-Stelle an.

Zudem ist Münster bei Brautpaaren beliebt. Damit erreicht Münster bei den beurkundeten Eheschließungen ebenfalls eine im Maximum liegende Fallintensität. Hierbei erzielt Münster in einer näheren Betrachtung auch bei den Eheschließungen von auswärtigen Brautpaaren (ca. 300) eine hohe Fallintensität. Gleichfalls sind die Fälle (ca. 300) vergleichsweise hoch, bei denen das Standesamt Münster lediglich das Anmeldeverfahren durchführt und es zu keiner Trauung kommt oder das Paar in einer anderen Kommune heiratet.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster weist hohe Fallintensitäten im Personenstandswesen auf.

Die Stadt Münster führt seit Juli 2011 das elektronische Personenstandsregister. Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 ist bereits abgeschlossen.

Bei den berücksichtigten Vollzeit-Stellen und damit auch in die Kennzahlen fließen zudem überplanmäßige Stellenanteile für die systematische Nacherfassung ein. Im Jahr 2011 war dies eine Vollzeit-Stelle, die sich im Jahr 2012 auf 1,5 Vollzeit-Stellen erhöhte. Nur wenige Städte erheben Falldaten für die Nacherfassung des elektronischen Personenstandsregisters. Daher war die Einbeziehung dieser Fallzahlen in die Leistungskennzahl nicht möglich

Die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister ist in den Standesämtern mittlerweile üblich. Hier erfasst das Standesamt betroffene Erstbeurkundungen im Rahmen der anfallenden Fallbearbeitung (z.B. Hinweise, Folgebeurkundungen) nach. Die systematische Nacherfassung des Geburtenregisters ist bisher noch nicht der Regelfall. Durch die systematische Nacherfassung der Geburten ab dem Jahrgang 1976 werden in Münster alle Altfälle lückenlos elektronisch erfasst. Bis zum Jahresende 2012 wurden rund 9.000 Geburten systematisch nacherfasst. Ende 2013 waren es bereits insgesamt 15.700 systematisch nacherfasste Geburten.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Damit entfällt die händische Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister und kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen. Um von den Nacherfassungen schnellstmöglich profitieren zu können, werden in Münster zukünftig zunächst die Jahrgänge ab 1985 nacherfasst, da hier derzeit besonders viele Mitteilungen eingehen.

→ **Feststellung**

Das Standesamt Münster erfasst Altbeurkundungen sowohl anlassbezogen als auch systematisch in das elektronische Personenstandsregister nach. Unter Berücksichtigung des hohen Leistungswertes ist diese Mehrarbeit eine beeindruckende Leistung.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend, so dass insbesondere auch die systematische Nacherfassung zur Reduzierung der Arbeitsbelastung entfallen könnte. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zu-

kunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann das überplanmäßige Personal entfallen und die Produktivität im Standesamt weiter erhöht werden.

Die guten Leistungswerte konnten ohne außergewöhnliche Rückstände im Sinne von Überstunden, nicht genommenen Urlaub oder nicht erledigten Aufgaben geleistet werden. Allerdings ist durch den weiteren Fallanstieg im Jahr 2013 nach Aussage der Verwaltung die Leistungsgrenze erreicht.

Eine absehbare Arbeitsentlastung tritt in Münster durch Abgabe des Testamentsregisters ein, wobei der Zeitpunkt der Übergabe an das zentrale Testamentsregister der Bundesnotarkammer noch nicht klar ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Personalausstattung im Standesamt überprüfen. So kann durch eine analytische Stellenbemessung abschließend festgelegt werden, ob durch den weiteren Fallanstieg bei den Geburten die Leistungsgrenze bereits überschritten ist.

In den Analyseinterviews bestätigte sich eine gute Steuerung des Handlungsfeldes. Es besteht eine Einheitssachbearbeitung, so dass alle Standesbeamten flexibel eingesetzt werden können. Neben den regelmäßigen Dienstbesprechungen werden die Beschäftigten bei fachlichen Fragen durch ein Wissensmanagement-Tool unterstützt.

Münster hat die Beurkundung der Geburten durch einen Lieferservice der Krankenhäuser sehr gut organisiert. Die überwiegende Anzahl der Geburten können somit ohne persönliches Erscheinen der Eltern abgewickelt werden. Zudem können Bürger über ein Internetportal Urkunden bestellen, so dass der Bürgerservice gestärkt wurde und gleichzeitig Kundenkontakte reduziert wurden.

Die Trautermine liegen zu 75 Prozent außerhalb der Öffnungszeiten. Die Trautermine und Trauorte werden vom Standesamt so gebündelt, dass sich Warte- und Fahrtzeiten für die Standesbeamten im Rahmen halten. Entsprechend den saisonalen Schwankungen bietet die Stadt Münster zu Zeiten erhöhter Nachfragen vermehrt Termine an. Die hohe Fallintensität bei den Trauungen bestätigt eine ausreichende Kundenorientierung.

Bei den Sterbefällen übernehmen im Regelfall die Bestatter die Behördengänge. Diesen wird in Münster die Gelegenheit gegeben, die Unterlagen ohne Wartezeit abzugeben und zu einem vereinbarten späteren Zeitpunkt direkt abzuholen. Allerdings wird das Verfahren bisher von vergleichsweise wenigen Bestattern in Anspruch genommen, so dass sich diese überwiegend während der Öffnungszeiten in das allgemeine Wartesystem eingliedern. Die technisch mögliche elektronische Datenübermittlung der Sterbefallanzeigen vom Bestatter über das Internet an das zuständige Standesamt wird von den Bestattern ebenfalls noch nicht genutzt. Einige kreisfreie Städte haben durch regelmäßige Gespräche mit Vertretern der örtlichen Bestatter Verbesserungen in der Zusammenarbeit erreichen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den Kontakt zu den Bestattern suchen, um gemeinsam Möglichkeiten der Prozessverbesserungen für die Beurkundung der Sterbefälle zu erarbeiten.

Die Öffnungszeiten liegen mit wöchentlich 26 Stunden unter dem Durchschnitt. Über die Öffnungszeiten hinaus bestehen weitere Servicezeiten an drei Nachmittagen bis 15:30 Uhr, so

dass Kunden auch zu diesen Zeiten persönlich vorsprechen können. Zudem sind weitere individuelle Terminvereinbarungen möglich. Die GPA NRW sieht die Öffnungszeiten als ausreichend an, zumal bei den Geburten und Urkundenbestellungen die Bürger überwiegend nicht persönlich erscheinen müssen. Auch ist zu berücksichtigen, dass Trauungen zu 75 Prozent außerhalb der Öffnungszeiten und alle Trauungen in einem anderen Gebäude stattfinden. Dies bindet entsprechende Personalkapazitäten. Bei höheren Öffnungszeiten müsste die Stadt Münster mit einem steigenden Personalbedarf rechnen.

→ **Feststellung**

Die Öffnungszeiten im Standesamt wertet die GPA NRW als ausreichend, da die Stadt Münster viele Dienstleistungen ohne persönlichen Kundenkontakt ermöglicht.

Das in Münster bestehende Kennzahlensystem ist vorrangig auf die Dokumentation von Zielwerten zur Bürgerorientierung ausgerichtet. So werden Bearbeitungsfristen, die Zufriedenheit und Wartezeiten standardisiert erhoben. Die Hinzunahme von Wirtschaftlichkeitskennzahlen würde die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik ergänzen. Die Daten zu den bearbeiteten Fallzahlen und dem eingesetzten Personal konnte die Stadt Münster detailliert liefern.

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.

Weiter besteht im Standesamt noch eine Handlungsmöglichkeit, wenn die Stadt Münster den Verkauf von Familienstambüchern aufgeben würde. Dies ist eine freiwillige Aufgabe. In den Jahren 2009 bis 2011 lag der Verkaufserlös durchschnittlich rd. 3.000 Euro über den Anschaffungskosten. Im Hinblick auf die hierauf anzurechnenden Zeiten für die Beschaffung, Datenbankführung sowie Bereitstellung der Bücher zu den Trautermi-
nen könnten diese Aufgaben auch durch örtlich ansässige Buch- und Schreibwarengeschäfte erfolgen.

Perspektivisch ergeben sich zudem Optimierungsmöglichkeiten durch eine elektronische Sammelakte, da dann alle Unterlagen und Daten digitalisiert vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den Verkauf von Stammbüchern einstellen, da dieser auch durch den Einzelhandel sichergestellt werden kann.

Weiter würde eine elektronische Sammelakte den in Münster begonnenen Prozess der Digitalisierung unterstützen.

Die Stadt Münster hat im Jahr 2013 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, abweichend von der allgemeinen Gebührenordnung eigene Gebührensätze für einige Gebährentatbestände zu beschließen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat mit der abweichenden Gebührenordnung die Möglichkeit geschaffen, in einigen Punkten höhere Erträge zu erwirtschaften. Hierdurch erhöht sich der Personalaufwandsdeckungsgrad.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die leistungsbezogenen Kennzahlen im Handlungsfeld Personenstandswesen sind in den Jahren 2011 und 2012 stabil. Sie bilden im interkommunalen Vergleich Bestwerte ab.
- Die Stadt Münster weist gut strukturierte Prozesse auf.
- Die Stadt Münster setzt Personal für die anlassbezogene und systematische Nacherfassung ein. Hierdurch wird die Stadt Münster mittel- bis langfristig Prozessoptimierungen bei den Fortschreibungen umsetzen können.
- Die Handlungsmöglichkeiten sind sehr beschränkt und umfassen vorrangig die für alle Standesämter geltenden Veränderungen wie die verstärkte elektronische Kommunikation zwischen Behörden und elektronische Verarbeitung von Fällen. Die Neuerungen setzt Münster jeweils konsequent um.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Münster mit dem Index 5.

Kfz-Zulassung

Die Aufgaben der Kfz-Zulassung erledigte die Stadt Münster im Betrachtungsjahr 2011 mit 14,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 stiegen sie auf 14,45 Vollzeit-Stellen an. Zusätzlich bildeten 0,70 Vollzeit-Stellen den Overhead.

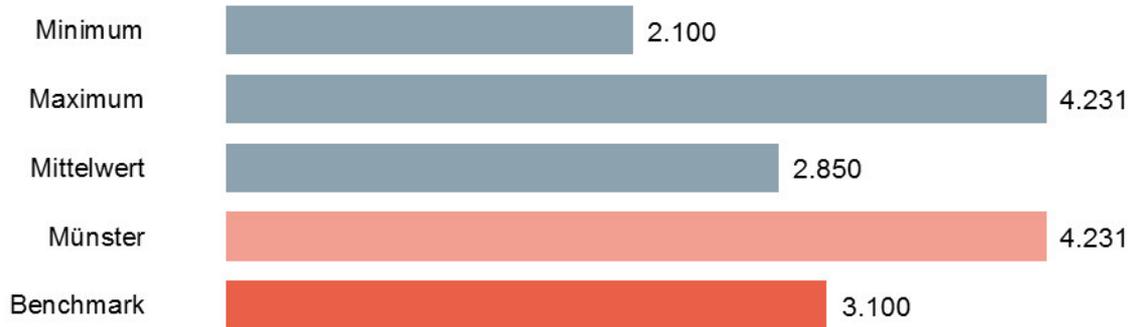
In den Vergleich 2011 fließen 721.592 Euro Personalaufwendungen und 2.274.423 Euro Erträge ein. Für 2011 wurden 60.724 Fälle berücksichtigt. Im Jahr 2012 stiegen die Fallzahlen auf 62.430 an. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung 2011

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

Bei einem unterdurchschnittlichen Overheadanteil und durchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle weist dies auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz in der Sachbearbeitung hin. Dies wird durch die nachfolgende Leistungskennzahl bestätigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



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

→ Feststellung

Die Stadt Münster erreicht beim Vergleich in der Kfz-Zulassung in den Jahren 2011 und 2012 jeweils den höchsten Leistungswert.

Trotz geringem Stellenanstieg erhöht sich die Leistungskennzahl im Jahr 2012 aufgrund der steigenden Fallzahlen. Die Fallzahlen unterliegen jährlichen Schwankungen, so dass der Arbeitsanfall in den Jahren unterschiedlich ist. Es ist daher sinnvoll, die Personalauslastung durch Kennzahlen jährlich fortzuschreiben. Diese Wirtschaftlichkeitskennzahlen unterstützen die bereits in Münster genutzten Kennzahlen zu Wartezeiten und der Erfolgsquote bei Klageverfahren.

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

- Die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) ist insgesamt unauffällig. Lediglich bei den Halterpflichten (fehlende Versicherung, Mängel an Fahrzeugen und Steuerrückstände) hat Münster eine geringe Fallintensität. Unterstellt man hier eine längere durchschnittliche Bearbeitungszeit, hat Münster einen Entlastungsfaktor. Allerdings hat Münster auch bei Vergleichsberechnungen mit einem höheren Gewichtungsfaktor für die Halterpflichten den höchsten Leistungswert, so dass es bei der guten Positionierung bleibt.
- Die Außerbetriebsetzungen konnten nicht in der Leistungskennzahl berücksichtigt werden, da einige Städte nicht zwischen selbst durchgeführten und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen unterscheiden konnten. Münster erreicht den höchsten Leistungswert, obwohl neben den berücksichtigten Fallzahlen zusätzlich noch mehr Außerbetriebsetzungen als in den Vergleichskommen bearbeitet wurden.

Damit ist der gute Leistungswert von Münster valide. Münster hat in der Kfz-Zulassung einen sehr geringen Personalbestand.

Die Stadt Münster hat mit einem Großkunden ein teilautomatisiertes Verfahren entwickelt, so dass hier die Fallbearbeitung sowohl für den Kunden als auch für die Stadt Münster erleichtert wird. Der Umfang der Fallzahlen ist im Verhältnis zu den Gesamtzahlen jedoch sehr gering.

In Münster ist die Zulassungsstelle mit der Führerscheinstelle zusammengefasst. Die Bürgerkontakte werden in einem zentralen Großraumbüro abgewickelt. Die Sachbearbeiter betreuen beide Aufgabenbereiche.

Die Stadt Münster überprüfte 2013 die Personalausstattung im Großraumbüro. Die Organisationsuntersuchung kam zu dem Ergebnis, dass die Personalausstattung unter Berücksichtigung der Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten ausreichend ist.

Diese Personalbedarfsberechnung orientiert sich am Jahresvolumen und berücksichtigt saisonale Schwankungen sowie unterschiedliche Besucherströme im Tages- und Wochenverlauf nicht. Aufgrund der engen Personalbesetzung bestehen daher unterjährige Kapazitätsprobleme durch die Schwankungen der Besucherströme. Dies kann zu vereinzelt höheren Wartezeiten und zu höheren Belastungen der einzelnen Kräfte führen. Um diese Schwankungen zukünftig besser auffangen zu können, engagiert die Stadt Münster ab 2014 im Krankheitsfall Aushilfskräfte. Diese sind für die Betreuung des Schnellschalters (Außerbetriebsetzungen, Kurzzeit-Kennzeichen) eingearbeitet.

Im Zulassungsbereich gab es keine Arbeitsrückstände. Es bestanden rd. 500 Überstunden und 216 Tage Resturlaub zum Jahresende 2013. Bei einer Personalausstattung von 15,15 Vollzeit-Stellen sind dies 33 Überstunden und 14 Tage Resturlaub pro Vollzeit-Stelle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte aufgrund der engen Personalbesetzung die Entwicklung von Fallzahlen und den daraus resultierenden Personalbedarf standardisiert fortschreiben.

Die Stadt Münster sollte den Einsatz von Aushilfskräften oder Springerkräften auch auf Zeiten von saisonalen Besucherspitzen ausweiten, um so Kapazitätsengpässe besser auffangen zu können.

Dies hat die Stadt Münster aktuell erkannt und optimiert zum 01.07.2014 den Einsatz von Abrufkräften. Mit einem geschätzten Anteil von 0,25 Vollzeit-Stellen unterstützen im Bedarfsfall flexible Einsatzkräfte den Personalstamm.

Die Öffnungszeiten von 42 Wochenstunden sind im Vergleich zu den anderen Städten hoch. Der Mittelwert bzw. Median liegt bei 34 Wochenstunden und der 3. Quartil bei 39 Wochenstunden.

Die Leitung steuert den Personaleinsatz im Großraumbüro mit Schichtplänen. Diese sind an den Öffnungszeiten und Besucherströmen ausgerichtet und berücksichtigen die Besetzung der verschiedenen Arbeitsplätze und Aufgaben. Es gibt wenige spezialisierte Arbeitsplätze mit Tätigkeiten nur im Backoffice. Sofern es zu einem Besucheranstieg mit höheren Wartezeiten kommt, können diese Kräfte im Frontoffice eingesetzt werden oder den Post- und Telefondienst übernehmen. Durch Personalentwicklungsmaßnahmen soll zukünftig ein noch flexiblerer Ein-

satz im Frontoffice erfolgen, so dass die Stadt Münster noch schneller auf einen hohen Andrang von Besuchern reagieren kann.

Außerdem führt die Stadt Münster zum 01.07.2014 die Terminvergabe ein. Ziel ist es, damit die Besucherströme besser zu steuern. Es soll schrittweise eine Terminquote in Höhe von 50 Prozent aller Besucherkontakte erreicht werden. Insbesondere auch die nicht stark frequentierten Randzeiten sollen somit besser ausgelastet werden.

→ **Feststellung**

Die Einführung der Terminvergabe mit einer besonderen Konzentration auf bisherige Randzeiten kann die Gleichmäßigkeit der Besucherströme unterstützen. Eine Terminvereinbarung verbessert die Planbarkeit des Personaleinsatzes.

Für Händler- und Zulassungsdienste bestehen gesonderte Schalter. Im Jahr 2014 wurde ein zusätzlicher Schalter eingerichtet, nachdem ein weiterer Zulassungsdienst hinzugekommen ist. In Münster dürfen Händler oder Zulassungsdienste nur an den gesonderten Schalter, wenn sie an dem Tag mehr als drei Anträge haben. Häufig haben Zulassungsdienste über 20 Anträge, so dass durch einen hohen Anteil an Händlern und Zulassungsdiensten weniger Bürger persönlich erscheinen müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Öffnungszeiten stärker auf die Besucherströme abstimmen. Sofern Zeiten mit geringen Besucherzahlen bestehen, sollte die Stadt die Öffnungszeiten reduzieren.

Die Stadt Münster arbeitet bereits seit Jahren mit einer elektronischen Akte. Die Unterlagen werden direkt vom Sachbearbeiter während der Vorgangsbearbeitung eingescannt.

Bürger können Wunschkennzeichen vor Antragstellung im Internet reservieren. Die Reservierungszeit beträgt 90 Tage. Sofern eine Reservierung mit der eiD-Funktion des Personalausweises erfolgt, verlängert sich der Zeitraum auf ein Jahr. Zudem besteht die Möglichkeit, bei Antragstellung ein Wunschkennzeichen auszusuchen. Dies ist mit einem höheren Zeitaufwand für den Sachbearbeiter verbunden, wenn die Auswahl nicht sofort zum gewünschten Ergebnis führt und mehrere Vorschläge unterbreitet werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster kann den Zeitaufwand für das Heraussuchen von Wunschkennzeichen während der Vorgangsbearbeitung reduzieren. Hierfür müsste die Nutzung von vorherigen Reservierungen intensiviert werden. Auch wäre die Festlegung einer begrenzten Anzahl an Vorschlägen durch den Sachbearbeiter oder das Aufstellen eines Terminals im Wartebereich denkbar.

Sofern eine Außerbetriebsetzung eines in Münster zugelassenen Fahrzeuges durch eine andere Zulassungsbehörde erfolgt, besteht Münster noch auf die bisherige schriftliche Mitteilung der anderen Zulassungsbehörde. Andere Behörden verzichten hierauf, da die Mitteilung auch elektronisch über das Kraftfahrt-Bundesamt (nachfolgend KBA genannt) erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte prüfen, ob die manuellen Mitteilungen von anderen Zulassungsbehörden entfallen können. Der Umfang und der Arbeitsaufwand von möglichen Falschmeldungen sollte mit dem Arbeitsaufwand für die Doppelbearbeitung abgewogen werden.

Die Stadt Münster bietet den Bürgern die Möglichkeit der online-Zulassung. Bisher ist für den Bürger weiterhin eine persönliche Vorsprache in diesem Fall erforderlich, wobei in diesem Fall durch eine direkte Terminvergabe zumindest Wartezeiten vermieden werden. Die Zeitersparnis für die Sachbearbeitung ist bisher 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 Mitte 2014 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.

→ **Feststellung**

Im Zulassungsbereich gibt es für die Bürger die Möglichkeit der Online Zulassungen. Allerdings sind bisher weiter eine manuelle Bearbeitung des Falls sowie das persönliche Erscheinen des Bürgers notwendig.

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

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die leistungsbezogenen Kennzahlen im Handlungsfeld Kfz-Zulassung sind in den Jahren 2011 und 2012 stabil. Sie bilden im interkommunalen Vergleich Bestwerte ab. Es bestehen keine erkennbaren Personalüberhänge. Vielmehr sollte die Arbeitsbelastung in diesem Bereich beobachtet werden.
- Die Stadt Münster weist gut strukturierte Prozesse auf.
- Die Handlungsmöglichkeiten sind sehr eingeschränkt und umfassen geringe Verbesserungspotenziale. Diese sollten für die Arbeitsentlastung des Personals genutzt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Führerscheinwesen

Die Aufgaben im Führerscheinwesen erledigte die Stadt Münster mit 8,54 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 lag der Anteil für die Sachbearbeitung bei 8,96 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,90 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Es wurden 499.184 Euro Personalaufwendungen berücksichtigt. Bei den Kennzahlen wurden im Jahr 2011 12.553 Fälle berücksichtigt. Die Fallzahl stieg im Jahr 2012 auf 13.276 Fälle. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Daten für die Fallbearbeitung in dem Bereich zur Überprüfung der Kraftfahreignung. Daher wurden diese Fallzahlen nicht einbezogen.

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39,77	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Die Stadt Münster erreicht mit 9,5 Prozent einen durchschnittlichen Overhead. Sie liegt mit 52.889 Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle bei den Personalaufwendigen über dem Mittelwert von 50.363 Euro. Dies liegt an dem höheren Stellenanteil für die Überprüfung der Kraftfahreignung, da diese Stellen höher bewertet sind.

Von der Sachbearbeitung wurden im Jahr 2011 3,81 Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt)³ zugeordnet. Dieser Anteil stieg im Jahr 2012 auf 4,23 Vollzeit-Stellen an. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung der Personalausstattung die Personalintensität abgebildet.

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

Vergleichsjahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	1,31	0,64	1,50	0,93	18
2012	1,43	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen für die Überprüfung der Kraftfahreignung können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen verglichen werden. Hier weist Münster durchschnittliche Fallintensitäten auf, so dass damit ein höherer Personaleinsatz nicht zu erklären ist.

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

³ 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“.

von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten sowie die Verzichte 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.

Die Vorgehensweise bzw. der Umfang an Fällen ist in den Vergleichsstädten unterschiedlich. Die Stadt Münster hat das Verfahren zur Überprüfung der Kraftfahreignung bzw. das Fahren ohne Fahrerlaubnis auch auf erlaubnisfreie Fahrzeuge (Fahrrad) ausgeweitet. Weiter erhält die Führerscheinstelle von der Polizei Meldungen, wenn Bedenken hinsichtlich der Kraftfahreignung vorliegen. Hier prüft die Führerscheinstelle, ob aus dem Verhalten des Täters ein Zweifel an der Kraftfahreignung erkennbar ist und leitet ggf. ein Überprüfungsverfahren ein. Dies waren im Jahr 2011 607 Meldungen und 2012 528 Meldungen. Die Vorgehensweise der Polizei hinsichtlich solcher Meldungen ist in den Städten sehr unterschiedlich. Andere Städte haben keine oder deutlich weniger Anzeigen von der Polizei erhalten.

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen zur Überprüfung der Kraftfahreignung und Entzug von Fahrerlizenzen wird mit einem hohen Personaleinsatz erfüllt. Fallbezogene Leistungskennzahlen zur Einschätzung der Arbeitsbelastung und Wirksamkeit für diesen Bereich erfolgen aufgrund der Datenlage in den Vergleichskommunen nicht.

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung in diesem Bereich hat die Stadt Münster als erste Maßnahme eine ab dem 01.01.2014 geltende Prioritätenliste für die Sachbearbeitung erstellt.

Die Verfahren zur Überprüfung der Kraftfahreignung sind nicht kostendeckend und belasten im Falle einer intensiven Aufgabenerledigung den Haushalt. Andererseits ist dies eine gesetzliche Aufgabe zur Gefahrenabwehr. Trotzdem sollte die Stadt Münster vermeiden, eine hohe Anzahl an Meldungen bearbeiten zu müssen, die nicht den Tatbestand der fehlenden Kraftfahreignung erfüllen. Daher sollten die konkreten Kriterien für die Meldungen kritisch betrachtet werden und jeweils die aktuellen Rechtsprechungen, z.B. zu den „charakterlichen Eignungen“, berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte prüfen, ob alle eingehenden Meldungen tatsächlich konkrete Anhaltspunkte zu Zweifeln an der Kraftfahreignung aufweisen. Auch die Ergebnisse einzelner Verfahrensschritte wie Einleitungen von Verfahren und dem Verhältnis von eingestellten Verfahren sollte gezielt erhoben werden.

Im Bedarfsfall sollte die Stadt Münster mit meldenden Stellen gemeinsam Anforderungen für Meldungen definieren, die gerichtsfeste Rückschlüsse auf Zweifel an der Kraftfahreignung zulassen.

Die nachfolgende Leistungskennzahl enthält zunächst alle Sachbearbeiterstellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil besser analysieren zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen 2011

Vergleichsjahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	1.470	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.483	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	2.655	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	2.810	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

➔ **Feststellung**

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

Die Stadt Münster hat insgesamt eine durchschnittliche Fallintensität. In der näheren Betrachtung der einzelnen Fallarten bestanden im Jahr 2011 erhöhte Fallintensitäten im Bereich der Ersatzführerscheine und internationalen Führerscheine. Die Ersterteilungen waren unterdurchschnittlich, wobei die Ersterteilung für begleitetes Fahren mit 17 wiederum eine höhere Fallintensität aufwies. Auch die im Jahr 2011 erfolgten Maßnahmen bei dem Führerschein auf Probe lagen unter dem Durchschnitt. Im Jahr 2012 erhöhte sich in Münster die Fallintensität und lag auch über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Dies lag vorrangig an einem Fallanstieg der Ersatzführerscheine, internationaler Führerscheine und den Maßnahmen bei dem Führerschein auf Probe.

Die Verfahren zur Erteilung von Fahrerlaubnissen sind standardisiert. Die Fahrschulen geben in der Regel die Anträge auf Ersterteilung ab, so dass die einzelnen Antragsteller nicht persönlich vorsprechen müssen. Es bestehen eine elektronische Akte sowie digitale Schnittstellen zum TÜV und der Bundesdruckerei.

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

Bei der Überprüfung der Kraftfahreignung bestand ein hoher Belastungsdruck und Rückstände, die durch Personalaufstockungen in 2012 und 2013 verbessert wurden. Im übrigen Bereich der Führerscheinstelle bestehen keine Arbeitsrückstände. Es bestanden rd. 460 Überstunden und 256 Tage Resturlaub zum Jahresende 2013. Bei einer Personalausstattung von 9,86 Vollzeit-Stellen sind dies durchschnittlich 46 Überstunden und 25 Tage Resturlaub pro Vollzeit-Stelle.

Die im Handlungsfeld Kfz-Zulassung aufgeführten Maßnahmen (Verstärkung von Abrufkräften, Einführung einer Terminvereinbarung und ein verstärkter flexibler Einsatz im Frontoffice) unterstützen auch die Arbeitsentlastung im Führerscheinbereich, da hier eine Einheitssachbearbeitung besteht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den Verlauf der Überstunden und Urlaubsrückstände beobachten. Sofern diese nicht zurückgeführt werden können, ist dies ein Indikator für eine dauerhafte Überbelastung.

Dann sollten die Prozesse überprüft werden. Insbesondere die personelle Ausstattung im Bereich Überprüfung Kraffahreignung ist auffällig, so dass zunächst hier eine kritische Prüfung des Umfangs und der Prozesse erfolgen sollte.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten⁴ erledigte die Stadt Münster mit 6,52 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Der Anteil reduzierte sich 2012 auf 6,42 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,57 Vollzeit-Stellen den Overhead, der sich 2012 auf 0,47 Vollzeit-Stellen reduzierte.

Im Jahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 364.998 Euro Personalaufwendungen und 287.717 Euro Erträge. Die Bezugsgröße bei den Kennzahlen waren 8.929 gewichtete Fälle. Im Jahr 2012 sanken sie auf 8.032 Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
41	39	121	60	46	50	66	39

Der Overheadanteil liegt mit acht Prozent unter dem Mittelwert von rund neun Prozent. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 51.510 Euro unterdurchschnittlich. Der Median liegt hier bei 53.747 Euro je Vollzeit-Stelle. Beide Faktoren beeinflussen die Personalaufwendungen positiv.

Entscheidend ist zudem der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung. Die günstigen Personalaufwendungen je Fall erreicht Münster durch einen geringen Personaleinsatz.

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

⁴ ausdrücklich ausgenommen waren die Tätigkeiten nach Titel IV der Gewerbeordnung (Märkte und Veranstaltungen)

Leistungskennzahlen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Vergleichsjahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stellen Gewerbe – und Gaststättenangelegenheiten								
2011	1.370	502	1.546	1.102	869	1.168	1.302	21
2012	1.251	468	1.276	1.016	862	1.119	1.202	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Bekämpfung der Schwarzarbeit								
2011	1.387	796	1.552	1.202	998	1.316	1.374	20
2012	1.267	689	1.590	1.109	939	1.168	1.265	19

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat unter Berücksichtigung der Fallzahlen einen geringen Personaleinsatz.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Meldevorgänge sowie Erlaubnisverfahren bearbeitet. Zudem fallen noch Zeiteinheiten für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Stellenanteile konnten von den meisten Städten nicht aufgeteilt werden. Daher erfolgte in der Prüfung keine weitere Differenzierung der einzelnen Aufgabenblöcke.

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

Im Münster bestehen keine Nebenstellen in diesem Sinne, da die Meldungen für das Gewerbeamt und die Erlaubnisse zentral in der Abteilung wahrgenommen werden. Allerdings erteilen fünf Bezirksverwaltungsstellen gaststättenrechtliche Gestattungen. Die Stellenanteile, Erträge sowie Fälle wurden in diesem Vergleich berücksichtigt.

Eine nähere Betrachtung dieser Stellenanteile (0,5 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung) und die durchschnittlich bearbeiteten Fallzahlen (rd. 180) legen nahe, dass die Sachbearbeitung in den Bezirksverwaltungsstellen einen höheren zeitlichen Aufwand als im zentralen Gewerbebereich erfordert. Dies liegt auch darin begründet, dass Beschäftigte in fünf Bezirksverwaltungsstellen jeweils für diese Aufgabe geschult werden müssen, obwohl sie jeweils nur wenige Fälle bearbeiten. Zudem fallen noch Koordinationstätigkeiten und Fortbildungszeiten der zentralen Gewerbebehörde an, da diese in allen Stellen für die Gewährung der einheitlichen Qualität verantwortlich ist.

Die Gestattungen können von dem zentralen Gewerbeamt bearbeitet werden. Auch die überwiegende Anzahl der Vergleichsstädte bearbeiten diese Fälle zentral. Eine persönliche Vorsprache ist nicht zwingend erforderlich, so dass die Anträge auch per Post eingereicht werden können.

→ **Empfehlung**

Die Bearbeitung der gaststättenrechtlichen Gestattungen sollte zentralisiert werden. Sofern die Bearbeitung weiterhin durch die Bezirksverwaltungsstellen mit dem gleichen Stellenumfang in Sachbearbeitung und Overhead erfolgt, sollte die Stadt Münster hier eine detaillierte analytische Personalbedarfsbemessung durchführen. Zudem sollten die Gebühren überprüft und ggf. angepasst werden. Nach den vorgelegten Daten sind die Erlaubnisse augenscheinlich nicht kostendeckend.

Durch die zentrale Gewerbestelle werden sich personelle Synergien ergeben. Auch die Gewährleistung einer einheitlichen Qualität wird einfacher.

Die überörtliche Prüfung umfasst keine detaillierte und umfassende Analyse der Prozesse. Im Rahmen der geführten strukturierten Interviews wurden Einzelaspekte abgefragt und verglichen. Folgende Unterschiede waren in Münster erkennbar:

- Beim Vergleich der Fallintensitäten fiel auf, dass Münster im interkommunalen Vergleich eine geringe Fallintensität bei der Überprüfung des Wachpersonals hatte. In den Vergleichsjahren hatte Münster daher geringe Zeitanteile aufgewendet.

Ab Anfang 2014 liegt in Münster ein inhaltlicher Schwerpunkt bei der Überprüfung des Bewachungsgewerbes. Damit steigen die Fallzahlen für die Überprüfung des einzelnen Wachpersonals deutlich an. So liegen diese Mitte 2014 bereits über dem Niveau der Fallzahlen in den Vorjahren.

Grund ist hierfür u.a. auch die seit 2014 verstärkte Kooperation zwischen Polizei, Hauptzollamt und Ordnungsamt. Der Austausch erfolgt auf Sachbearbeitungsebene, so dass Kontrollergebnisse schnell umgesetzt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

- Die Sachbearbeitung erfolgt in Teilbereichen noch ohne EDV-Unterstützung, auch wenn die Fachanwendung Pro-Gewerbe dies grundsätzlich ermöglicht.

Die Verwaltung plant, zukünftig Fachanwendungen konsequent bei der Vorgangsbearbeitung zu nutzen. Dies hat auch den positiven Effekt, dass die Antragszahlen für das interne Controlling nicht mehr durch manuelle Zählung sondern vollständig durch Auswertung der Fachanwendung erfolgen können.

- Es besteht keine Schnittstelle zwischen Fachanwendung und Finanzsoftware bzw. dem Kassenverfahren. Dies haben die meisten Städte noch nicht. Mit Einrichtung einer solchen Schnittstelle kann eine Plausibilitätsprüfung zwischen Dienstleistung und Gebührenabrechnung automatisiert werden. Dies dient der Verbesserung der Korruptionsprävention.
- Die Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, Betriebsüberwachungen und dem Nichtraucherenschutz erfolgen wie in vielen Städten anlassbezogen.

Für die Anmeldungen, Ummeldungen und Abmeldungen stellt die Stadt Münster auf Ihrer Internetseite die Vordrucke im pdf-Format zur Verfügung. Diese können die Bürger elektronisch ausfüllen, ausdrucken und an die Stadt versenden bzw. persönlich abgeben. Auf der Internetseite erfolgt der Hinweis, dass auch eine schriftliche Zusendung genügt und eine persönliche

Vorsprache nicht erforderlich ist. Weitere Vordrucke für Erlaubnis-Anträge sind nicht im Internet hinterlegt. Auch besteht nicht die Möglichkeit von internetbasierten Gewerbe-Registrierungsdiensten für Behörden.

Das Verfahren führt bisher für die Stadt Münster zu keiner Zeitersparnis bei der Antragsaufnahme, da die Erfassung der Antragsdaten in das Gewerbeprogramm noch manuell erfolgen muss. Effizienzsteigerungen in der Antragsbearbeitung würden sich erst durch eine elektronische Übersendung der Anträge mit der Möglichkeit der direkten Datenübernahme in die Fachsoftware ergeben. Die elektronische Antragstellung wird im Rahmen des e-government-Gesetzes mittelfristig von den Städten umgesetzt. Hierdurch ergeben sich neue Gestaltungsmöglichkeiten in den Prozessen.

→ **Feststellung**

Andere Städte stellen auch die Anträge für die verschiedenen Erlaubnisse im Internet zur Verfügung.

Weitere Nutzungen wie internetbasierte Anträge werden wie in anderen Städten im Rahmen der Umsetzung von e-government entsprechend der gesetzlichen Vorgaben eingerichtet.

Bisher gibt es in Münster kein Ziel- und Kennzahlensystem für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Dieses soll zukünftig aufgebaut werden. Damit soll auch die Grundlage zur verbesserten Steuerung geschaffen werden. Hier wären insbesondere auch die entstehenden Aufwendungen und die Auskömmlichkeit der Gebühren ein wichtiges Thema. Auch sollte zumindest in einem zweiten Schritt die Wirtschaftlichkeit des dezentralen Personaleinsatzes einbezogen werden.

Die Überwachung der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten gibt den Städten einen Handlungsspielraum. Die Häufigkeit und Intensität der Überprüfung sollten die Städte bedarfsgerecht und im Idealfall risikoorientiert bzw. zumindest nach festgesetzten Zielen durchführen. Die Stadt Münster hat wie andere Städte kein systematisches Kontrollsystem für die Überwachung der Gewerbebetriebe. Es bestehen keine Zielsetzungen zu Überwachungsinhalten, Zielgruppen, Überwachungsdichten oder risikoorientierten Kontrollen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster kann die Steuerung mit dem geplanten Ziel- und Kennzahlensystem für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten verbessern.

Im Gewerbebereich sind auch die Erträge entscheidend. Die fallbezogenen Erträge sind in allen Städten in den vergangenen Jahren gesunken. Dies liegt z.B. an der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und den Regelungen zum Gaststättenrecht (konzessionsfreie Gaststätten). Viele Gebühren in diesem Bereich werden durch Rahmengebühren festgelegt. Die Stadt Münster hat die EU-Dienstleistungsrichtlinie umzusetzen und die Gebühren dann entsprechend dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand festzusetzen. Münster hat den Aufwand anhand von Bearbeitungszeiten in der Sachbearbeitung bestimmt.

Auffällig ist, dass der Personalaufwandsdeckungsgrad in Münster trotz guter Leistungswerte interkommunal unterdurchschnittlich ist.

Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
79	41	168	91	69	90	104	18

Dies liegt an vergleichsweise geringen Erträgen. Im Einzelnen können folgende Ursachen hierfür verantwortlich sein:

- Münster hat geringe Erträge bei den Bußgeldern, Verwarnungsgeldern und Zwangsgeldern oder
- geringe Erträge bei Gebühren.

Zunächst ist festzustellen, dass Münster im Jahr 2011 geringe Erträge bei den Bußgeldern und Zwangsgeldern eingenommen hatte. Im Jahr 2012 stiegen die Erträge wieder an. Aber auch unter Berücksichtigung dieser höheren Erträge hätte Münster im Vergleichsjahr 2011 lediglich einen Personalaufwandsdeckungsgrad von 82 Prozent erreicht.

Die Fallintensität der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren in Münster ist unterdurchschnittlich. Dies ist ein Indikator dafür, dass in Münster seltener Rechtsverstöße festgestellt oder zumindest seltener durch Verwarnungen oder Bußgelder geahndet werden. Diese Praxis wurde im Interview bestätigt und wird aktuell im Fachbereich diskutiert. Ziel sollte keine unter allen Umständen hohe Bußgeldquote sein. Allerdings sanktionieren andere Städte die festgestellten Rechtsverstöße möglicherweise konsequenter.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung erfolgte keine detaillierte Prüfung der Gebühren. Der geringe Personalaufwandsdeckungsgrad ist jedoch ein Indiz, dass die Gebühren nicht auskömmlich kalkuliert sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat vergleichsweise geringe Erträge bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte die Höhe der Gebührensätze überprüfen. Die Gebühren sollten den Verwaltungsaufwand decken.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	21.495	20.720	15.047	14.504
Ummeldung	0,4	25.336	24.488	10.134	9.795
Abmeldung	0,3	26.178	21.721	7.853	6.516
Personalausweis	1,0	39.940	34.854	39.940	34.854
Reisepass	0,9	16.064	16.212	14.458	14.591
Gesamt				87.432	80.260

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	4.439	4.678	1.776	1.871
Beurkundung Sterbefall	0,3	3.502	3.418	1.051	1.025
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	1.220	1.221	1.220	1.221
Eheschließung: nur Trauung	0,5	329	320	165	160
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	311	336	187	202
Anmeldeverfahren Eheschließung mit Ausländerbezug - Zusatzfaktor	0,9	210	302	189	272
Gesamt				4.587	4.751

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	18.994	18.654	18.994	18.654
Umschreibungen	1,0	22.423	22.106	22.423	22.106
besondere Zulassungen	1,0	9.689	10.763	9.689	10.763
technische Änderungen	1,0	1.094	1.464	1.094	1.464
Änderungen Name/Anschrift	1,0	4.502	4.744	4.502	4.744
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	382	965	382	965
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	3.640	3.734	3.640	3.734
Gesamt				60.724	62.430

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	2.925	2.679	2.925	2.679
Zusatzfaktor: begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	1.279	1.203	1.279	1.203
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	574	610	574	610
Ersatzführerschein	1,0	3.214	4.183	3.214	4.183
Umschreibungen Führerschein	1,0	257	248	257	248
internationale Führerscheine	1,0	1.892	2.015	1.892	2.015
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbauseminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	261	309	261	309
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Erstmaßnahmen"	1,0	813	791	813	791
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Zweitmaßnahmen"	1,0	168	216	168	216
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	171	134	171	134
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	144	62	144	62
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	855	826	855	826
Gesamt				12.553	13.276

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	2.645	2.433	2.645	2.433
Gewerbeummeldungen	1,0	1.363	1.270	1.363	1.270
Gewerbeabmeldungen	0,3	2.091	2.236	627	671
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	120	83	1.200	830
Gaststättenerlaubnisse	12,0	190	171	2.280	2.052
Gestattungen Gaststättengesetz	2,0	407	388	814	776
Gesamt				8.929	8.032

→ 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 Münster 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	7
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	14
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	16
Wirkungszusammenhänge	17
Angebotsstruktur/Versorgungsquoten	18
Elternbeitragsquote	20
Plätze in kommunaler Trägerschaft	23
Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	24
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	27
Weitere Einflussfaktoren	28
Kindertagespflege	28
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	30
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	30
Wirkungszusammenhänge	31
Offene Ganztagschule	33
Organisation und Steuerung	34
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	34
Elternbeitragsquote	35
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	36
Kinderschutzverfahren	38
Anforderungen an die Verfahrensstandards	38
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	41

→ 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	273.875	275.543	279.803	291.754	294.932	298.071	309.785	319.986	326.892
0 bis unter 3	7.322	7.385	7.614	7.766	7.816	8.317	9.242	9.610	9.196
3 bis unter 6	6.907	6.904	7.001	7.220	7.291	7.501	8.365	9.094	9.088
6 bis unter 10	9.494	9.378	9.218	9.120	9.221	9.289	10.143	11.184	11.865
0 bis unter 21	52.770	52.725	53.460	55.206	55.601	52.673	54.577	57.286	59.737
6 bis unter 21	38.541	38.436	38.845	40.220	40.494	36.855	36.970	38.582	41.453

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

Grund für die steigende Bevölkerungszahl der Stadt Münster ist eine positive natürliche Bevölkerungsbewegung und ein positives Wanderungssaldo. 2011 führte die eingeführte Zweitwohnungssteuer zu einem sprunghaften Anstieg der Gesamtbevölkerung. 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 in den meisten Jahren den Saldo der Gesamtbevölkerung. Hier zeigt sich die Bedeutung als Universitäts- und Hochschulstadt. Anders sieht es bei den Kleinkindern aus. Kinder von 0 bis unter 3 Jahre sind deutlich mehr fort- als zugezogen.

Die Prognose bis zum Jahr 2030 zeigt weiter steigende Bevölkerungszahlen. Dies gilt auch für die Altersgruppen von 0 bis unter 3 Jahre (zumindest bis 2025), von 3 bis unter 6 Jahre und von 6 bis unter 10 Jahre. Anzumerken ist, dass die Bevölkerungszahl zum 31.12.2012 bereits eine Abweichung zur Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW aus 2011 aufweist. Dies gilt insbesondere für die Altersgruppe von 18 bis unter 26 Jahre. Der Grund: IT.NRW hat in seine Prognose noch nicht berücksichtigt, wie sich die Einführung der Zweitwohnungssteuer auswirkt. In der für die Jugendhilfe relevanten Altersgruppe der 18 bis unter 21-jährigen sind es 3.086 Personen (+ 27,0 Prozent) mehr als prognostiziert. Bei der gesamten für die Jugendhilfe rele-

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.

vanten Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahre beträgt die Abweichung 5,8 Prozent. Es ist insofern davon auszugehen, dass die Bevölkerung in dieser Altersgruppe stärker wachsen wird als in der Tabelle ausgewiesen. Der bis 2015 prognostizierte Einbruch wird nicht stattfinden. Die abweichende Entwicklung zeigt, wie wichtig es ist, örtliche Besonderheiten in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. Sie zeigt aber auch die Notwendigkeit, die Jugendhilfeplanung regelmäßig zu aktualisieren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster ist eine von wenigen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen mit wachsender Einwohnerzahl. Insbesondere im Aufgabenfeld der Kindertagesbetreuung einschließlich der Offenen Ganztagschule muss sich die Stadt Münster auf steigende Bedarfe einstellen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Münster bündelt die wichtige Schnittstelle Jugend und Schule im Dezernat Bildung, Familie, Jugend, Kultur und Sport (Dezernat IV). Die Aufbauorganisation des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien (Amt 51) ist seit der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW weitgehend unverändert. Hinzugekommen ist ab 01. Januar 2009 die Betreuung des Offenen Ganztags. Die Aufgabe ist der Abteilung Kinder- und Jugendarbeit/ Jugendsozialarbeit (Abt. 51.2) zugeordnet. Zentrale Anlaufstelle für Familien ist das Familienbüro. Das Kinderbüro vertritt die Interessen der Kinder.

Die Anforderungen an die produktorientierte Leistungsorganisation sind nach Feststellung der GPA NRW in der letzten Prüfung überwiegend erfüllt. Gleiches gilt für die ziel- und kennzahlen-gestützte Steuerung.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

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

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

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	75.161.077	77.244.366	79.180.207	82.738.690	74.542.050
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.424	1.465	1.481	1.499	1.341

Der steigende Fehlbetrag hat unterschiedliche Ursachen. 2009 ist maßgeblich geprägt von steigenden Aufwendungen für die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familien. 2010 und 2011

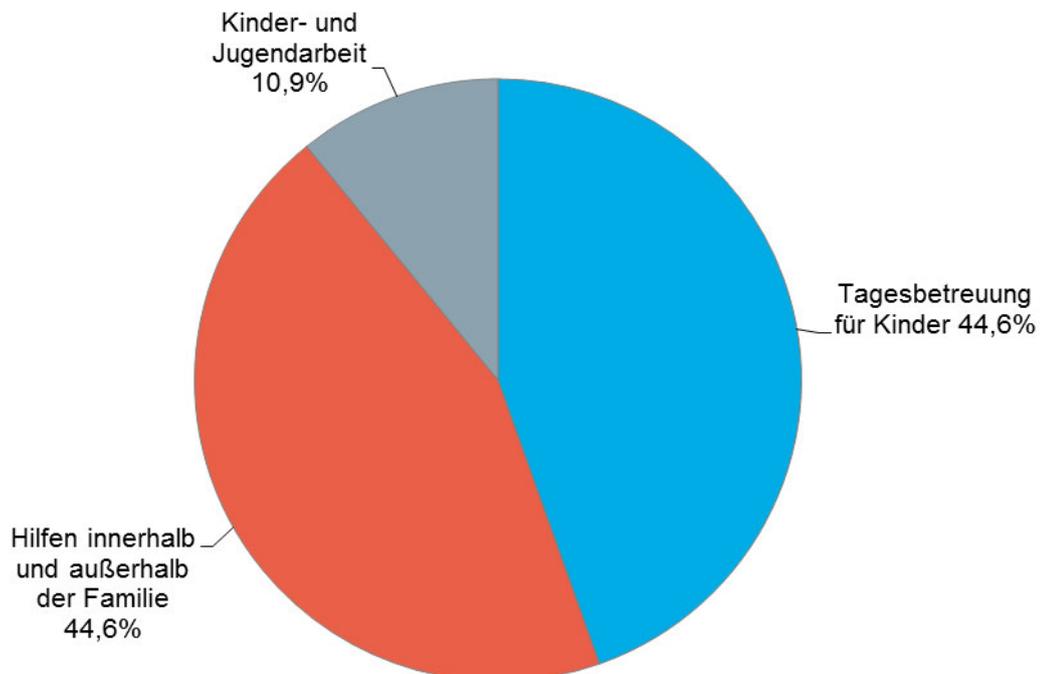
steigt der Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. 2012 sind in der Kinder- und Jugendarbeit steigende Aufwendungen zu verzeichnen. Das Ergebnis 2012 verbessert sich gleichwohl wegen überproportional steigender Erträge bei der Tagesbetreuung für Kinder. Allerdings verfälschen eine Rückzahlungsverpflichtung und periodenfremde Erträge das Ergebnis 2012 (näheres hierzu siehe im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ zum Fehlbetrag. Nach Bereinigung ergibt sich ein Fehlbetrag für das gesamt Jugendamt von 1.454 Euro je Einwohner bis unter 21 Jahre. 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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.499	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

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

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



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

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	44,6	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	44,6	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	10,9	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 Ausgestaltung der Gesetzgeber den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe überlässt. Im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung haben sie unter anderem

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

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen. Für den Betrachtungszeitraum ist der Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Münster für den Zeitraum von 2010 bis 2014 maßgeblich.

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 Stadt Münster konzentrierte die Kinder- und Jugendarbeit in der Abteilung Kinder- und Jugendarbeit/ Jugendsozialarbeit (Abt. 51.2). Dazu gehören die Fachstellen

- Kinder- und Jugendförderung/ Offener Ganzttag
- Jugendsozialarbeit
- Jugendinformations- und Bildungszentrum (Jib)
- Stadtteilhaus Lorenz-Süd/ 37 Grad

- Stadtteilhaus Fachwerk Gievenbeck/ La Vie
- Kinder- und Jugendeinrichtung WUDDI
- Kinderpädagogik
- Jugendhilfe in der Richard-von-Weizsäcker-Schule
- Drogenhilfe
- Verwaltung/ Organisation

Besonderheit ist die organisatorische Zuordnung des offenen Ganztags und der Drogenhilfe zur Kinder- und Jugendarbeit bzw. Jugendsozialarbeit. Die Themenfelder werden an dieser Stelle nicht näher betrachtet. Die Finanzdaten sind bei der Betrachtung der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit nicht berücksichtigt.

Eine weitere Besonderheit stellen die vier Betriebe gewerblicher Art dar. Dies sind die Cafébetriebe der Einrichtungen Jugendinformations- und Bildungszentrum (Jib)/ Gleis 22, die Stadtteilhäuser Lorenz-Süd/ 37 Grad und Fachwerk Gievenbeck/ La Vie sowie die Kinder- und Jugendeinrichtung WUDDI. Dazu gehören auch Angebote wie Mittagstisch, Partybetrieb, Konzerte und andere Veranstaltungen. Die Einrichtungen werden regelmäßig vom Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision der Stadt Münster geprüft. Die Ergebnisse der Einrichtungen sind in der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit enthalten.

Zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendarbeit ist der Kinder- und Jugendförderplan. Nach § 15 Abs. 4 des KJFöG ist der Förderplan jeweils für eine Wahlperiode der Vertretungskörperschaft festzuschreiben. Diese hat damit die Möglichkeit, für die Wahlperiode Schwerpunkte in der Kinder- und Jugendarbeit zu setzen. Der Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familie (Jugendhilfeausschuss) der Stadt Münster beschloss in seiner Sitzung am 19. März 2014 bereits den neuen Kinder- und Jugendförderplan 2015 bis 2019. Der neue Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familie trat am 26. August 2014 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Er kann eigene Schwerpunkte für seine Wahlperiode nicht mehr in dem Kinder- und Jugendförderplan festschreiben.

→ **Feststellung**

Die Beschlussfassung über den Kinder- und Jugendförderplan für die kommende Wahlperiode durch den alten Jugendhilfeausschuss entspricht nicht der Intention des KJFöG.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte der nach einer Kommunalwahl neu gebildete Jugendhilfeausschuss über den für seine Wahlperiode gültigen Kinder- und Jugendförderplan entscheiden.

Die Stadt Münster beteiligt die freien Träger bei der Erarbeitung des Kinder- und Jugendförderplanes über die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII. Neben den Erfahrungen der Fachkräfte berücksichtigte sie die Meinungen und Interessen der Kinder und Jugendlichen über den Jugendrat. Mit dem neuen Kinder- und Jugendförderplan nimmt sie die Sozialräume stärker in den Blick. Die Handlungsziele münden in Handlungsempfehlungen mit konkreter Maßnahmenplanung.

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	8.594.098	9.086.924	8.716.296	8.989.115	10.070.164
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	223	236	224	223	249

2012 erhöhen insbesondere tarifbedingt steigende Personalaufwendungen den Fehlbetrag. Zudem belastet ab diesem Jahr die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes (BuT) den Fehlbetrag. Die Zuwendungen dafür vereinnahmt die Stadt Münster bei der Produktgruppe 0503 (Sicherung besonderer sozialer Bedarfe).

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
223	83	408	162	116	157	178	23

→ Feststellung

Die Stadt Münster erzielt beim Fehlbetrag der Kinder- und Jugendarbeit von 6 bis unter 21 Jahre den dritthöchsten Wert.

Um den überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Stadt Münster 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. 2012 gibt es in Münster 45 Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit mit hauptamtlichen Fachkräften. Diese befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft. Die Stadt Münster ist Träger von neun Einrichtungen.

Ziel der Stadt Münster ist eine sozialräumliche Ausrichtung der Angebotsstruktur der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Um dies zu erreichen, wurden seit 2003 zehn neue Einrichtungen eröffnet.

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	62	75	77	64	66
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen	72	72	62	72	80
Fehlbetrag gesamt	134	147	139	136	146

Die Schwankungen beim Fehlbetrag der eigenen Einrichtungen sind im Wesentlichen auf schwankende Personalaufwendungen zurückzuführen. Der Fehlbetrag ohne die eigenen Einrichtungen 2010 ist zu niedrig ausgewiesen. Dies liegt daran, dass Personalaufwendungen im Zuge der Umstellung der Finanzbuchhaltung offensichtlich falsch zugeordnet wurden. 2012 sorgen höhere Personalaufwendungen und höhere Zuschüsse an freie Träger der offenen Kinder- und Jugendarbeit für einen höheren Fehlbetrag.

Bei einer gleichbleibenden Personalausstattung wird sich der Fehlbetrag weiter erhöhen. Die Stadt Münster bezuschusst die Personalkosten der Freien Träger. Die Höhe der Personalkostenzuschüsse richtet sich nach den tatsächlichen Bruttopersonalkosten.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fehlbetrag eigene Einrichtungen							
65	9	165	64	29	49	90	20
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen							
72	23	134	72	40	69	103	21
Fehlbetrag des Produktes Kinder und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre gesamt							
136	63	278	125	88	109	149	23

Der überdurchschnittliche Fehlbetrag der Stadt Münster ist in geringem Umfang auf das Defizit der Betriebe gewerblicher Art zurückzuführen. Der Kostendeckungsgrad beträgt für die vier Betriebe zusammen knapp 84 Prozent. Das Defizit beläuft sich 2011 auf rund 150.000 Euro. Dies entspricht ca. 3,80 Euro je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre.

Anteil der Zuschüsse an freie Träger im Produkt Jugendarbeit

Die freien Träger erhalten für geleistete Kinder- und Jugendarbeit Zuschüsse von der Stadt Münster. Über die Höhe der kommunalen Mittel entscheidet der Rat jährlich mit Beschluss über

den Haushalt. Die im Kinder- und Jugendförderplan genannten Summen sind nicht bindend. Die Förderkriterien sind im Kinder- und Jugendförderplan und ergänzend in Richtlinien zur Förderung der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit freier Träger geregelt. Die Stadt Münster fördert Personal-, Betriebs- und Verwaltungskosten sowie Programme.

Die Stadt Münster schließt über den Betrieb von Einrichtungen der offenen und mobilen Kinder- und Jugendarbeit Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern ab. Darin sind Personaleinsatz, Öffnungs-/Angebotszeiten, Schließzeiten, Qualitätssicherung, Eigenleistung etc. festgelegt. Der Eigenanteil beträgt grundsätzlich 20 Prozent, für arme Träger 10 Prozent. Die Vereinbarungen sind in der Regel unbefristet abgeschlossen. Sie können mit einer Frist von sechs Monaten zum Monatsende ordentlich gekündigt werden.

→ Feststellung

Die GPA NRW bewertet die vertraglichen Vereinbarungen positiv.

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
32,6	33,9	33,5	33,6	34,4

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33,6	0,0	86,1	40,9	25,4	40,6	59,2	23

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
5,3	4,9	4,9	5,2	5,3

Die Stadt Münster erhielt für die Jugendarbeit ganz überwiegend Zuweisungen des Landes auf der Grundlage des Kinder- und Jugendförderplanes NRW. Die Höhe dieser Zuweisungen ist im Betrachtungszeitraum annähernd gleichbleibend. Ab 2011 erhält die Stadt Münster FSJ-Mittel.

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

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

Die Stadt Münster erhält in der Regel keine Projektmittel aus ESF oder anderen Quellen. Sie gehört häufig nicht zum Fördergebiet von Förderprogrammen.

Anteil der Jugendsozialarbeit

Angebotsfelder der Jugendsozialarbeit in Münster sind

- Jugendhilfe an Schulen
- Integrations- und Migrationshilfen
- Streetwork/ Aufsuchende Jugendsozialarbeit
- Soziale Gruppenarbeit
- Wohnhilfen
- Jugendberufshilfe
- Drogenhilfe

Die meisten Leistungen der Jugendsozialarbeit erbringt das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien in Kooperation mit dem Amt für Schule und Weiterbildung. Auch hier sind zu großen Teilen freie Träger beteiligt. Die Aufgaben der Jugendberufshilfe nimmt im Wesentlichen die Arbeitsmarktinitiative Münster Jugend+ (AIM Jugend+) wahr. Diese ist seit 2009 beim Amt für Schule und Weiterbildung angesiedelt. Die Finanzdaten der AIM Jugend+ sind hier nicht eingeflossen.

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

2008	2009	2010	2011	2012
30,9	29,7	26,8	27,9	32,3

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,9	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 Münster ist der Einfluss der Jugendsozialarbeit auf den Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre deutlich überdurchschnittlich. Im Verhältnis zu den Einwohnern von 6 bis unter 21 Jahre stellt der Fehlbetrag des Produktes Jugendsozialarbeit den dritthöchsten Wert dar.

Tagesbetreuung für Kinder

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

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

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

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

Neben den rechtlichen Änderungen hatte die Stadt Münster zu berücksichtigen, wie sich die Zahl der Kinder bis unter 6 Jahre entwickeln wird. Diese war im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2012 steigend. Nach der Prognose steigt die Zahl in den nächsten Jahren weiter. Erst nach 2025 ist ein Rückgang zu erwarten. Die Stadt Münster war und ist also gefordert, dass Angebot an U3-Plätzen auszubauen und gleichzeitig den steigenden Ü3-Betreuungsbedarf auch weiterhin zu gewährleisten.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Stadt Münster setzt auch weiterhin auf die Kindertagespflege als flexible Betreuungsform. Sie entspricht damit der Empfehlung der GPA NRW. Der Anteil lag 2006 bei 7,3 Prozent. Dies war damals der Maximalwert. Bis zum Kindergartenjahr 2011/2012 konnte die Inanspruchnahme von Kindertagespflege auf 12,3 Prozent gesteigert werden (nähere Ausführungen siehe weiter unten zu den Themen „Versorgungsquote U3“ und „Kindertagespflege“).

Nach der in der letzten Prüfung verwendeten Prognose zur Bevölkerungsentwicklung sollte die Anzahl der Kinder bis unter 6 Jahre in Münster bis 2015 deutlich zurückgehen und dann bis 2025 wieder leicht ansteigen. Auf dieser Grundlage gab die GPA NRW einige Empfehlungen. Diese sind hinfällig, weil sich die Prognose nicht bewahrheitete. Die Kinderzahlen in der Altersgruppe waren nicht rückläufig. Sie stiegen im Vergleich zu 2006 sogar deutlich an.

Die Empfehlung der GPA NRW, die Höhe der Elternbeiträge an steigende Betriebskosten anzupassen, griff die Stadt Münster auf, ohne einen Zielwert zur Elternbeitragsquote festzulegen. Die Stadt Münster erließ am 25. Juni 2009 eine neue Elternbeitragssatzung. Sie änderte diese durch vier Änderungssatzungen, zuletzt am 03. April 2014. Mit der Änderungssatzung vom 17. Februar 2011 führte sie mit Wirkung vom 01. März 2011 drei zusätzliche Einkommensstufen über der bisherigen Einkommenshöchstgrenze ein. Im Gegenzug erhöhte sie mit Wirkung vom 01. August 2011 die Beitragsfreigrenze. Die Änderungssatzung vom 16. März 2013 beinhaltet

- die Angleichung der Elternbeitragstabelle für Kindertagespflege an die Elternbeitragstabelle für Kindertageseinrichtungen,
- die Einführung von vier weiteren Einkommensstufen über der bisherigen Einkommenshöchstgrenze und
- eine Erhöhung der Elternbeiträge in den bisherigen Einkommensstufen um fünf Prozent.

Diese Regelungen traten zum 01. August 2013 in Kraft. Die Stadt Münster setzte damit Einzelmaßnahmen des Handlungsprogramms zur Haushaltskonsolidierung 2012 bis 2017 um. Weitere Analysen hat die GPA NRW weiter unten beim Thema Elternbeiträge vorgenommen.

Die Empfehlung, eine regelmäßige (jährliche) Einkommensüberprüfung einzuführen, setzte die Stadt Münster nicht um. Sie überprüft Einzelfälle gezielt nach Wiedervorlagen und ansonsten bei Wechsel der Betreuungszeit und nach Verlassen des Kindergartens. Dies führt regelmäßig zu Nachforderungen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Münster fasst die Aufgaben der Kindertagesbetreuung in der Abteilung Tagesbetreuung für Kinder (Abt. 51.1) zusammen. Die Fachabteilung plant den Kindergartenbedarf. Sie beteiligt die Jugendhilfeplanung, die als Stabsstelle direkt der Jugendamtsleitung zugeordnet ist.

Die Stadt Münster analysiert die Bedarfe in der Kindergartenbedarfsplanung kleinräumig auf Ebene der 6 Stadtbezirke und 36 Wohnbereiche. Sie bezieht die Kindertagespflege und die nicht nach KiBiz geförderten heilpädagogischen Gruppen, die betriebliche Kindertagesbetreuung sowie Spielgruppen und private Eltern-Kind-Gruppen ein. Die freien Träger beteiligt sie.

Trägergespräche finden statt. Das Instrument der Elternbefragung wird genutzt. Ende 2008 nahm die Stadt Münster die Elternumfrage „Flexible Kindertagesbetreuung“ vor. Die IJOS GmbH – Institut für Jugendrecht, Organisationsentwicklung und Sozialmanagement – wertete die Antworten aus und erstellte den Bericht. Eine repräsentative sozialräumliche Elternbefragung führte der Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund im August 2012 durch.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet die Kindergartenbedarfsplanung positiv.

Anzumelden sind die Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen. Kinder, die in diesem Verfahren keinen Platz erhalten, werden vom Jugendamt vermittelt. Zum 08. Januar 2014 führte die Stadt Münster das internetbasierte Informations- und Vormerkssystem „Kita-Navigator“ ein. Damit will sie das Platzmanagement, die Planungsgrundlagen und die passgenaue Bedarfsdeckung verbessern.

→ **Feststellung**

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

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

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	34.124.984	30.530.801	32.767.842	36.879.285	27.066.152
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	2.398	2.137	2.242	2.461	1.792

Das KiBiz hat zum 01. August 2008 das GTK abgelöst. Der Fehlbetrag 2008 ist demnach überwiegend von der Finanzierungsstruktur des GTK beeinflusst. Die Stadt Münster hielt schon vor Inkrafttreten des KiFöG am 16. Dezember 2008 U3-Plätze in Kindertageseinrichtungen vor. Ein Teil dieses Platzangebotes konnte nicht über das GTK gefördert werden. Die zusätzliche Angebotsstruktur außerhalb des GTK förderte die Stadt Münster aus kommunalen Mitteln. Zum 01.

August 2008 überführte sie die Angebote in die KiBiz-Struktur. Die freiwilligen Zuschüsse sind dadurch 2008 höher als 2009. Die Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse sind hingegen niedriger. Dies erklärt zum Teil den höheren Fehlbetrag 2008. Ein weiterer Grund ist nach Angaben der Stadt Münster die Umstellung auf das NKF zum 01. Januar 2008. Der von 2009 bis 2011 steigende Fehlbetrag absolut ist darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen stärker steigen als die Erträge. 2012 wirken sich steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr positiv aus. Allerdings sind in das Ergebnis 4,1 Mio. Euro an Landeszuweisungen eingeflossen, die nach der Endabrechnung des Kindergartenjahres 2011/2012 zurückzahlen sind. Außerdem ist die gesamte Einmalzahlung nach dem Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe (BAG-JH) von 4,2 Mio. Euro berücksichtigt. Rund 2,2 Mio. Euro sind davon periodenfremd und nicht 2012 zuzuordnen. Nach Abzug der Rückzahlungsverpflichtung und des periodenfremden Ertrages ergibt sich ein Fehlbetrag von 2.209 Euro je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.461	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
3.582	2.938	3.232	3.591	2.334

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. Um für 2012 einen realistischen Wert zu erhalten, ist wie schon oben beim Fehlbetrag der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder eine Bereinigung vorzunehmen. Danach ergibt sich für 2012 ein Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz von 3.044 Euro. Diese Kennzahl sinkt damit in 2012 deutlich stärker als der Fehlbetrag für die gesamte Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. Der Grund: Der absolute Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder sinkt ganz überwiegend wegen des sinkenden Fehlbetrages bei den Kindertageseinrichtungen.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

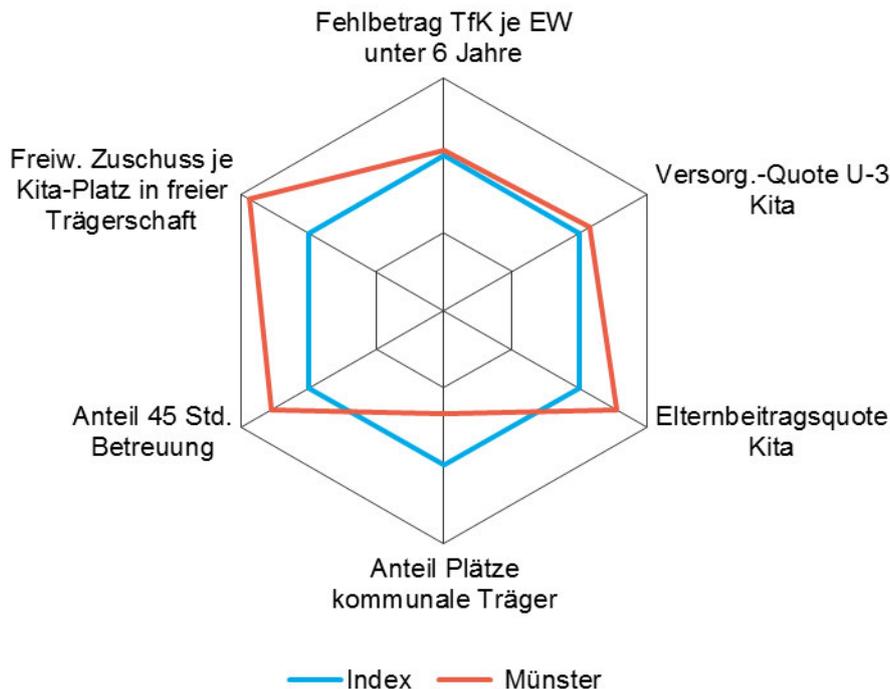
Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.591	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

Im Gegensatz zum Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre positioniert sich die Stadt Münster beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz unter dem Mittelwert. 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 Münster zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften Städte.

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ Feststellung

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

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

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. In Münster gibt es daneben aktuell 240 betriebliche Plätze in eigenen Einrichtungen von Unternehmen. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember. Die von der Stadt Münster selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

Der Rat der Stadt Münster beschloss bereits am 09. Februar 2005 ein U3-Programm. Dies sah einen Ausbau des U3-Betreuungsangebotes auf 20 Prozent bis 2010 vor. Die vom Land NRW angestrebte Versorgungsquote von 32 Prozent ersetzte diese Zielmarke. Mit Ratsbeschluss vom 07. November 2012 korrigierte die Stadt Münster das Ausbauziel auf mindestens 40 Prozent bis zum Kindergartenjahr 2014/2015. Die 2012 vom Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund durchgeführte Elternbefragung ergab sogar einen Bedarf von 51,4 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	8.234	8.448	8.387	8.473	8.874	9.587
davon für Kinder unter 3 Jahre	1.039	1.198	1.341	1.429	1.631	2.193
angebotene Plätze der Kindertagespflege*	1.062	1.117	1.170	1.189	1.150	1.102
davon für Kinder unter 3 Jahre	680	773	885	919	993	1.102
Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*						
0 bis unter 3 Jahre	23,5	26,7	29,2	30,2	33,6	42,2

Kennzahl	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Versorgungsquoten nur in Kindertageseinrichtungen						
0 bis unter 3 Jahre	14,2	16,2	17,6	18,4	20,9	28,1
3 bis unter 6 Jahre	101,3	102,5	98,3	97,2	99,3	101,4

*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 Münster baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege.

Schon im Kindergartenjahr 2012/2013 übertrifft die Stadt Münster mit den in der Bedarfsplanung vorgesehenen Plätzen die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent. Auch danach baute sie das Platzangebot für U3-Kinder weiter aus. Um den Rechtsanspruch erfüllen zu können, schuf sie über einen im Januar 2013 beschlossenen Ad-hoc-Maßnahmenplan kurzfristig weitere U3-Betreuungsplätze. Sie setzte dabei auch auf Pavillon- und Systembauweise, um kurz- bzw. mittelfristig bestehende Bedarfe abzudecken. Sie kompensierte damit zum Teil Verzögerungen bei Baumaßnahmen. Die Verzögerungen führen dazu, dass nicht alle geplanten Plätze bereits zum Beginn des Kindergartenjahres zur Verfügung stehen. Nach den tatsächlich vorhandenen U3-Plätzen liegt die Quote zum 01. August 2013 daher etwas niedriger als in der vorstehenden Tabelle ausgewiesen. Nach Fertigstellung aller im aktuellen Kindergartenjahr 2014/2015 vorgesehenen Baumaßnahmen erreicht die Stadt Münster nach eigenen Berechnungen eine U3-Versorgungsquote von 45,1 Prozent.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster erfüllt den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz. Sie musste sich dafür wegen steigender Kinderzahlen erheblich anstrengen. Die prognostizierte weiter steigende Zahl der U3-Kinder fordert die Stadt Münster weiterhin stark.

Die Stadt Münster schuf im Betrachtungszeitraum auch neue Ü3-Betreuungsplätze. Im Gegensatz zum landesweiten Trend stieg in Münster der Bedarf wegen steigender Kinderzahlen auch in der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahre. Im Kindergartenjahr 2013/2014 gibt es rund 200 Ü3-Betreuungsplätze mehr als noch im Kindergartenjahr 2008/2009. Die Zahl der neu geschaffenen Plätze liegt deutlich höher. Einige Ü3-Betreuungsplätze gingen durch Umwandlung in U3-Betreuungsplätze verloren. Bei den Ausbauplanungen hat die Stadt Münster auf einen reibungslosen Übergang von der U3-Betreuung in die Ü3-Betreuung zu achten.

Die Betreuungsplätze für Schulkinder in Horten der Kindertageseinrichtungen baute die Stadt Münster bis zum Kindergartenjahr 2011/2012 vollständig ab. Ab dem Kindergartenjahr 2012/2013 wurden keine Schulkinder mehr in Kindertageseinrichtungen betreut. Parallel zum Abbau der Hortplätze wurde das Betreuungsangebot an offenen Ganztagschulen ausgebaut (siehe auch Kapitel „Offene Ganztagschule“).

→ **Feststellung**

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

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*							
30,2	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
18,4	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
Versorgungsquote für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
97,2	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster erzielt unter Berücksichtigung der Plätze in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege im Vergleichsjahr 2011/2012 die zweithöchste U3-Versorgungsquote aller 23 kreisfreien Städte. Betriebliche Plätze in eigenen Einrichtungen von Unternehmen tragen zusätzlich zu einer guten Versorgung bei. Die gute Versorgung mit U3-Betreuungsplätzen entspricht der familienpolitischen Zielsetzung der Stadt Münster, für bedarfsgerechte Betreuungs- und Bildungsangebote für Kinder aller Altersstufen zu sorgen. Auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder wirkt sich dies belastend aus. Der weitere U3-Ausbau wird den Fehlbetrag weiter erhöhen.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und die Teilnahme an Förder- und Betreuungsangeboten an Grund- und Förderschulen und offenen Ganztagschulen ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Münster vom 25. Juni 2009 geregelt. Diese wurde zuletzt mit Änderungssatzung vom 03. April 2014 geändert. Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Münster näher betrachtet. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Die in der Beitragstabelle festgelegten Elternbeiträge wurden mit Wirkung vom 01. August 2013 erstmals seit Inkrafttreten des KiBiz erhöht, und zwar um fünf Prozent.
- Die unterste Einkommensstufe (Beitragsfreigrenze) liegt seit dem 01. August 2011 bei bis 37.000 Euro (vorher 25.000 Euro und vor dem 01. August 2010 20.000 Euro).

- Die höchste Einkommensstufe ist seit dem 01. August 2013 auf ein Einkommen von über 150.000 Euro festgelegt (vorher 85.000 Euro und vor dem 01. März 2011 62.000 Euro).
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei unterscheidet die Elternbeitragstabelle zwischen Kindern unter und über 3 Jahre.
- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen 661 Euro für ein Kind unter 3 Jahre und 495 Euro für ein Kind über 3 Jahre.
- Mit der Änderungssatzung vom 03. April 2014 wurde ein zusätzlicher Elternbeitrag für die Betreuung außerhalb der Regelöffnungszeit (Extrazeit) eingeführt.
- Geschwisterkind-Regelung: Besuchen mehr als ein „Geschwisterkind“ derselben Beitragspflichtigen gleichzeitig elternbeitragspflichtige Betreuungsangebote, so ist nur für das Kind zu zahlen, für das sich der höchste Beitrag ergibt.
- Die Geschwisterkind-Regelung gilt systemübergreifend für die OGS und andere ganztägige Betreuungsangebote an Grund- und Förderschulen (nähere Ausführungen siehe im Kapitel „Offene Ganztagschule“ zum Thema „Elternbeiträge“).
- Eine Regelung, nach der die Geschwisterkind-Befreiung auch gilt, wenn ein Kind aufgrund der Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist, enthält die Satzung nicht. Deshalb war bis zum 31. Juli 2014 zumindest für eines von mehreren Geschwisterkindern ein Elternbeitrag zu leisten. Die Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensweise hat das OVG NRW⁶ bestätigt. Durch das zweite KiBiz-Änderungsgesetz wurde mit Wirkung vom 01. August 2014 in § 23 Abs. 5 KiBiz ein Satz angefügt. Danach sind Kinder im beitragsfreien Jahr so zu berücksichtigen, als ob für diese ein Beitrag zu leisten wäre. Für das nicht im beitragsfreien Jahr befindliche Geschwisterkind können nach der Satzung somit nur noch dann Elternbeiträge erhoben werden, wenn die Betreuung dieses Kindes teurer ist als die Betreuung des Kindes im beitragsfreien Jahr.

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

- Die Beitragsfreigrenze liegt im Durchschnitt bei einem Einkommen von rund 17.000 Euro.
- 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 GPA NRW bewertet die höchste Einkommensstufe von über 150.000 Euro und die zu zahlenden Höchstbeträge positiv. Die Beitragsfreigrenze ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Münster sehr hoch bemessen. Denkbar ist, für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag zu erheben.

⁶ Beschluss des OVG NRW vom 09. Juli 2012, Az.: 12 A 1001/12

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 Kindergartenjahr⁷.

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 nach dieser Berechnungsmethode errechneten Elternbeitragsquoten sind daher geringfügig höher als die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Elternbeitragsquoten.

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

2008	2009	2010	2011	2012
13,6	14,8	16,2	14,8	15,3

Der Anstieg der Erträge aus Elternbeiträgen bis 2010 hängt mutmaßlich zusammen mit steigenden Betreuungszeiten und einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren. Ab 2011 wirken sich die höhere Beitragsfreigrenze, die zusätzlichen Einkommensstufen und die Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr aus.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,8	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

Die zuvor beschriebenen Regelungen der Elternbeitragssatzung wirken sich insgesamt positiv auf die Positionierung der Elternbeitragsquote der Stadt Münster aus. Die unterdurchschnittliche SGB II-Quote und die überdurchschnittliche Kaufkraft je Einwohner machen sich ebenfalls positiv bemerkbar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster erzielt die dritthöchste Elternbeitragsquote aller kreisfreien Städte. Dies wirkt sich vergleichsweise entlastend auf den Fehlbetrag aus.

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

⁷ 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.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
899	986	1.160	1.134	1.235

2013 wird der durchschnittliche Elternbeitrag je Kind wegen der Erhöhung der Elternbeiträge und der Einführung weiterer Einkommensstufen weiter steigen. Ab 2014 wird die sich oben dargestellte Neuregelung in § 23 Abs. 5 KiBiz negativ auswirken.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.134	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 auf⁸.

In Münster befinden sich traditionell viele Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Eltern engagieren sich stark in 49 Elterninitiativen (näheres dazu siehe weiter unten zum Thema „Weitere Einflussfaktoren“). Die Stadt selbst verfügt über 28 Kindertageseinrichtungen im Vergleichsjahr 2011/2012. Dies entspricht einem Anteil von 17,1 Prozent (Mittelwert = 29,8 Prozent). Beim Platzangebot ist der Anteil höher, weil die meisten Elterninitiativen eingruppige Einrichtungen betreiben. Die städtischen Kindertageseinrichtungen verfügen hingegen über 3,8 Gruppen im Durchschnitt.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,0	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ Feststellung

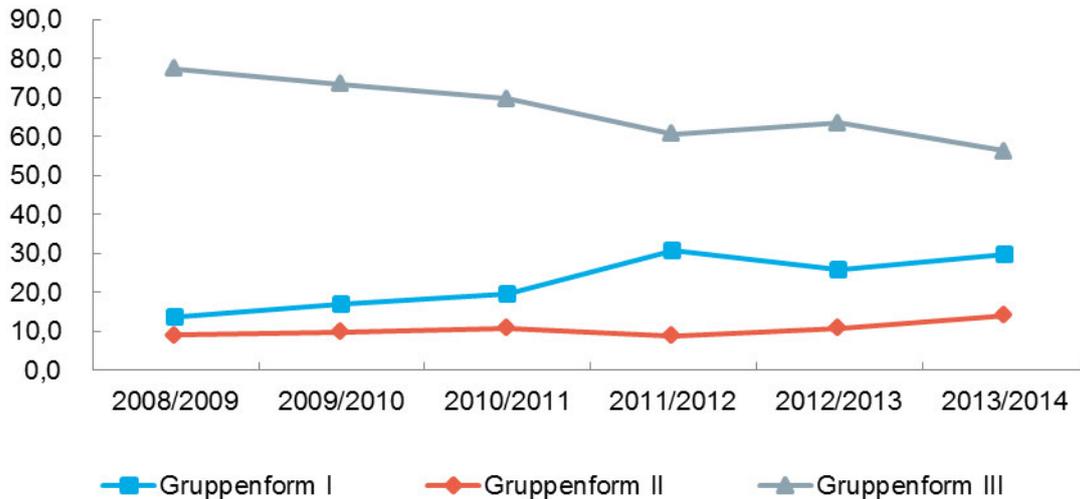
Der unterdurchschnittliche Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft wirkt sich positiv auf die Höhe des Fehlbetrages aus.

⁸ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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 Betreuungszeiten⁹. 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 auffälligen Werte im Kindergartenjahr 2011/2012 sind auf die Datengrundlage zurückzuführen. Zu Grunde gelegt ist die Anzahl der Kindpauschalen auf Basis der Jugendhilfeplanung, wie sie im kibiz.web hinterlegt wurde. Aus nachvollziehbaren Gründen meldete die Stadt Münster von ihr so genannte Optionsplätze, die es zum Zeitpunkt der Meldung noch nicht gab. Die Gruppenform und der Betreuungsumfang dieser Plätze konnte nur geschätzt werden. Wie die Endabrechnung des Kindergartenjahres zeigt, war die Zahl der gemeldeten Plätze der Gruppenform I mit einer Betreuungszeit von 45 Wochenstunden zu hoch. Die Entwicklung der Gruppenformen und nachfolgenden Betreuungszeiten war tatsächlich eher gleichmäßig.

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

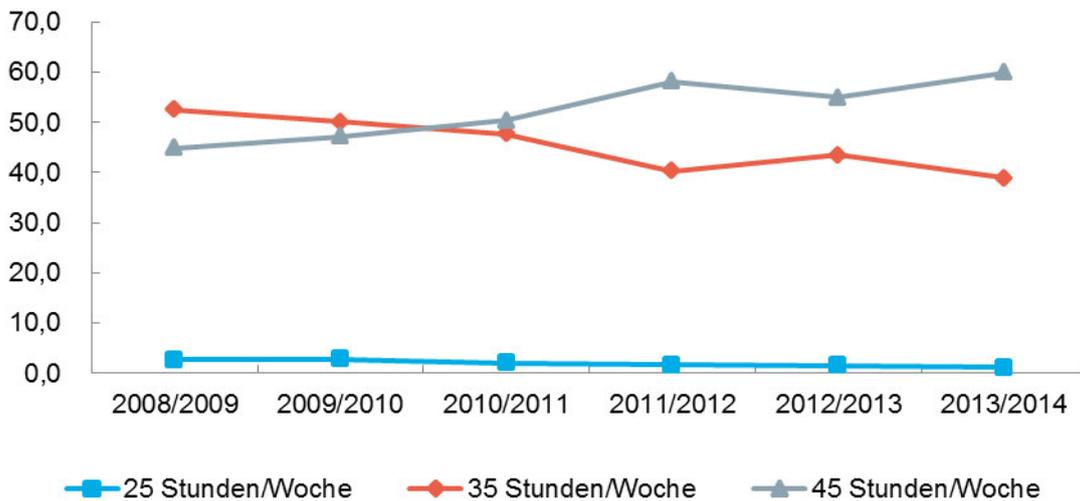
⁹ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

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

Gruppenform	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	30,6	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	8,8	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	60,6	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

In Münster werden überdurchschnittlich viele Kinder in Gruppenform II betreut. Das liegt auch daran, dass in Münster schon vor Inkrafttreten des KiFöG U3-Kinder in Kindertageseinrichtungen betreut wurden.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung



Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot wichtig. Der Anstieg der 45-Stunden-Betreuung spiegelt das Ergebnis der Elternumfrage „Flexible Kindertagesbetreuung“ Ende 2008. Die Umfrage ergab aber auch, dass deutlich mehr als 60 Prozent der Kinder mit einer Betreuungszeit von 35 Wochenstunden eine durchgehende Übermittagsbetreuung wünschen. Ferner gaben Eltern mit einem Betreuungswunsch von 35 Wochenstunden an, dass sie 45 Stunden pro Woche buchen mussten, damit ihr Kind eine halbe bzw. eine Stunde länger am Mittag in Betreuung verbleiben kann. Manche Eltern bemängelten, dass es kein Mittagessen für Kinder gibt, die nur 35 Stunden pro Woche betreut werden. Sie würden sich auch ein Mittagsangebot für ihre Kinder wünschen, ohne das die Betreuungszeit herauf gesetzt werden müsste. Schon die damaligen Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass der Bedarf nach einer Betreuungszeit von 35 Wochenstunden mit Übermittagsbetreuung (Blockmodell) größer ist als das Angebot. Die Stadt Münster hat die große Nachfrage nach diesem Betreuungsmodell erkannt und das entsprechende Platzangebot erhöht. Im aktuellen Kindergartenjahr

2013/2014 werden rund 29 Prozent der 35-Stunden-Plätze für Ü3-Kinder im Blockmodell angeboten. Für U3-Kinder besteht dieses Angebot nicht. Die weit überwiegende Zahl der 35-Stunden-Plätze wird demnach im geteilten Modell ohne Übermittagsbetreuung angeboten.

Das Problem liegt darin, dass freie Träger geringes Interesse am Blockmodell haben. Ursache dafür ist die Finanzierungsstruktur des KiBiz. Danach ist die Höhe der Kindpauschale unabhängig davon, ob die 35 Stunden geteilt oder am Block angeboten werden. Nach Einschätzung der Stadt Münster soll die mit dem 2. KiBiz-Änderungsgesetz eingeführte Verfügungspauschale Abhilfe schaffen.

→ **Feststellung**

Das Betreuungsangebot an 35-Stunden-Plätzen im Blockmodell ist unzureichend. Das für diese Betreuungszeit überwiegend angebotene geteilte Modell ist nicht bedarfsgerecht. Es ist anzunehmen, dass Eltern deshalb häufig die eigentlich nicht benötigten 45 Wochenstunden buchen.

Problematisch sind in diesem Zusammenhang die vielen eingruppigen Kindertageseinrichtungen in Trägerschaft von Elterninitiativen. Von 49 Elterninitiativen bieten lediglich drei 35-Stunden-Plätze im Blockmodell an. In nur zwei dieser Einrichtungen sind 35 Stunden pro Woche im geteilten Modell buchbar. Regelangebot und häufig die einzig buchbare Betreuungszeit bei den Elterninitiativen in Münster ist die 45-Stunden-Betreuung. Für mehrgruppige Einrichtungen sollten die organisatorischen, personellen und räumlichen Herausforderungen des Betreuungsangebotes von 35-Stunden-Plätzen im Blockmodell aber in der Regel zu leisten sein.

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

Betreuungsumfang	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	1,6	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	40,3	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	58,1	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Der überdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung resultiert aus dem zuvor dargestellten steilen Anstieg. Er kann reduziert werden, wenn die 35-Stunden-Betreuung bedarfsgerecht im Blockmodell angeboten wird. Den niedrigen Anteil der 25-Stunden-Betreuung begründet die Stadt Münster mit einer geringen Nachfrage.

→ **Feststellung**

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den Betreuungsumfang noch stärker bedarfsgerecht steuern. Dazu sollte sie die Informationen zu den Planungsgrundlagen aus dem Anfang 2014 eingeführten Kita-Navigator zielgerichtet auswerten und nutzen.

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Münster außerdem mit den in Frage kommenden freien Trägern zu vereinbaren, dass eine 35-Stunden-Betreuung im Regelfall als Blockmodell angeboten werden soll. Gleichzeitig sollte das Angebot an Ganztagsplätzen begrenzt werden.

In einer Vergleichskommune konnte durch diese Vorgehensweise der Anteil der 45-Stunden-Betreuung im Kindergartenjahr 2014/2015 erstmals reduziert 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 Münster 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 und die vertragliche Absicherung ist in Münster eine Vielzahl von Einzelbeschlüssen des Rates. Die aktuellen Regelungen sehen im Wesentlichen wie folgt aus:

Aufteilung der Trägeranteile in Prozent der Kindpauschalen

Träger	Gesetzlicher Trägeranteil	Übernahme von Trägeranteilen durch die Stadt	Verbleibender Trägeranteil der freien Träger
Kirchengemeinden*	12	Überhangplatzfinanzierung	Mitgliederanteil
Kirchliche Träger	12	3 bis 12	0 bis 9
AWO	9	9	0
Andere freier Träger	9	5 bis 9	0 bis 4
Elterninitiativen	4	0	4

Die Kirchengemeinden finanzieren pro 60 Mitglieder jeweils ein Platz mit und erhalten für jeden überzählig angebotenen Platz einen Zuschuss in Höhe des gesetzlichen Trägeranteils.

Der verbleibende Trägeranteil reduziert sich weiter, wenn sich Betriebe für die mit ihnen vereinbarten Belegplätze am Trägeranteil beteiligen. Im aktuellen Kindergartenjahr 2014/2015 existieren 61 Belegplätze für Betriebe.

Den Ressourceneinsatz für die kommunale Zuschussgewährung 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
512	307	345	280	275

Die freiwilligen Zuschüsse sinken 2009 erheblich. Mit Inkrafttreten des KiBiz zum 01. August 2008 entfiel die Förderung der zusätzlichen Angebotsstruktur außerhalb des GTK aus kommunalen Mitteln der Stadt Münster. Die weiteren Änderungen ergeben sich auf der Grundlage der Einzelvereinbarungen und der Veränderung des Betreuungsangebotes.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
280	0	670	194	72	197	282	20

→ Feststellung

Die Stadt Münster zahlt in erheblichem Umfang freiwillige Zuschüsse. Dies hat die GPA NRW auch bei einer Vielzahl anderer kreisfreier Städte festgestellt, die über einen unterdurchschnittlichen Anteil von Plätzen in kommunalen Kindertageseinrichtungen verfügen. Der überdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte auch in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

Weitere Einflussfaktoren

Neben den dargestellten Wirkungsfaktoren im Netzdiagramm gibt es weitere Faktoren, welche die Höhe des Fehlbetrages beeinflussen. Für die Stadt Münster ist hier der Anteil der Elterninitiativen zu nennen. Die Elterninitiativen erhalten nach dem KiBiz die höchsten Betriebskostenzuschüsse. Der Trägeranteil beträgt lediglich vier Prozent. Der Finanzierungsanteil des Jugendamtes beträgt 38,5 Prozent. Er liegt damit deutlich höher als bei kirchlichen Trägern (32,5 Prozent) und anderen freien Trägern (36 Prozent).

Anteil Elterninitiativen an Kindertageseinrichtungen in Prozent 2011/2012

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,5	3,8	30,5	13,8	7,8	12,1	18,0	23

→ Feststellung

Die Stadt Münster verfügt über den höchsten Anteil an Elterninitiativen aller kreisfreien Städte. Dies belastet den Fehlbetrag im Vergleich zusätzlich.

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 folgende Kennzahl zeigt, in welchem Umfang dies in der Stadt Münster der Fall ist.

Die Betreuungsform der Kindertagespflege hat in Münster eine lange Tradition. Die Fachberatung besteht seit über 20 Jahren. Die Kindertagespflege wurde kontinuierlich weiterentwickelt und ausgebaut und dadurch frühzeitig in den U3-Ausbau einbezogen. Sie bietet Eltern eine

qualifizierte und verlässliche Betreuung. Die Stadt Münster nahm auch am Aktionsprogramm „Kindertagespflege“ teil. Dieses wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Bundes finanziert.

Die Aufgaben nimmt das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien umfassend wahr. Sie hat dazu bereits 1986 eine Beratungsstelle für Kindertagespflege eingerichtet. Diese berät, vermittelt, begleitet stadtteilorientiert Eltern und Tagespflegepersonen. Die Interessenvertretung der Kindertagespflegepersonen ist der Verein Münsteraner Tageseltern. Im Jahr 2009 hat sich das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien mit den drei Familienbildungsstätten sowie der Volkshochschule zum Netzwerk "Qualifizierung in der Kindertagespflege" zusammengeschlossen. Über die Höhe der laufenden Geldleistungen für Tagespflegepersonen beschloss der Rat zuletzt am 25. März 2009.

Platzangebot Kindertagespflege

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	809	952	1.100	1.144	1.150	1.102
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	1.062	1.117	1.170	1.189	*	*
Anteile der Kindertagespflegeplätze an den Kindertagesbetreuungsplätzen in Prozent						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	8,9	10,1	11,6	11,9	11,5	10,3
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	11,4	11,7	12,2	12,3	*	*

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

Zusätzliche Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Münster 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 fast 40 Prozent im Kindergartenjahr 2011/2012. Im Kindergartenjahr 2014/2015 liegt der Anteil nach Angabe der Stadt Münster bei 31,4 Prozent und damit nahe dem zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbarten Anteil von 30 Prozent. Aktueller Schwerpunkt ist neue U3-Plätze in Großtagespflegestellen zu schaffen, darunter betriebliche Großtagespflegestellen.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Kindertagespflege entsprechend dem Platzangebot nach der Jugendhilfeplanung							
11,9	2,6	11,9	6,1	4,5	5,6	7,5	22

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Kindertagespflege unter Berücksichtigung der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW							
12,3	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

→ **Feststellung**

Der frühzeitige Ausbau der Kindertagespflege hat erheblich dazu beigetragen, dass die Stadt Münster 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 Münster sollte auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagespflegeplätzen vorhalten. Sie sollte weiterhin auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,5	0,0	14,6	6,4	4,1	5,8	8,9	20

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege hat in Münster einen hohen Stellenwert. Sie wirkt sich vergleichsweise stark auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus. Ursache ist die hohe Zahl an Kindertagespflegeplätzen.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

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

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Hilfen zur Erziehung bildeten den Schwerpunkt der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW. Ein erhebliches Potenzial wurde aufgezeigt. Zur Realisierung des Potenzials hat die GPA NRW der Stadt Münster empfohlen, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Präventive Leistungen ausbauen.
- Anteil der ambulanten Hilfen erhöhen bei maximal durchschnittlicher Falldichte.
- Vollzeitpflege weiterentwickeln und stärker differenzieren sowie Reintegrationsansätze erproben mit dem Ziel, den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen zu erhöhen.

- Wirkung der Förderhorte auf die Hilfen zur Erziehung prüfen mit dem Ziel, u.a. die teilstationäre Unterbringung in Tagesgruppen zu reduzieren.

Zum Ende des Kindergartenjahres 2010/2011 wurden die Kinderhorte in Münster geschlossen. Damit entfiel die Betreuung in Förderhorten. Die Stadt Münster richtete dafür zum Schuljahr 2011/2012 sieben Förderinseln an offenen Ganztagschulen ein. Es handelt sich um ein präventives Angebot im Vorfeld der Hilfen zur Erziehung. Ein Qualitätszirkel begleitete die Qualitätsentwicklung. Die Stadt Münster evaluierte die Ergebnisqualität. Das Konzept bewährte sich fachlich und finanziell. Teilstationäre Hilfen in Tagesgruppen konnten abgebaut werden. Zum Schuljahr 2014/2015 wurde das Angebot auf elf weitere Grundschulen ausgeweitet.

→ **Feststellung**

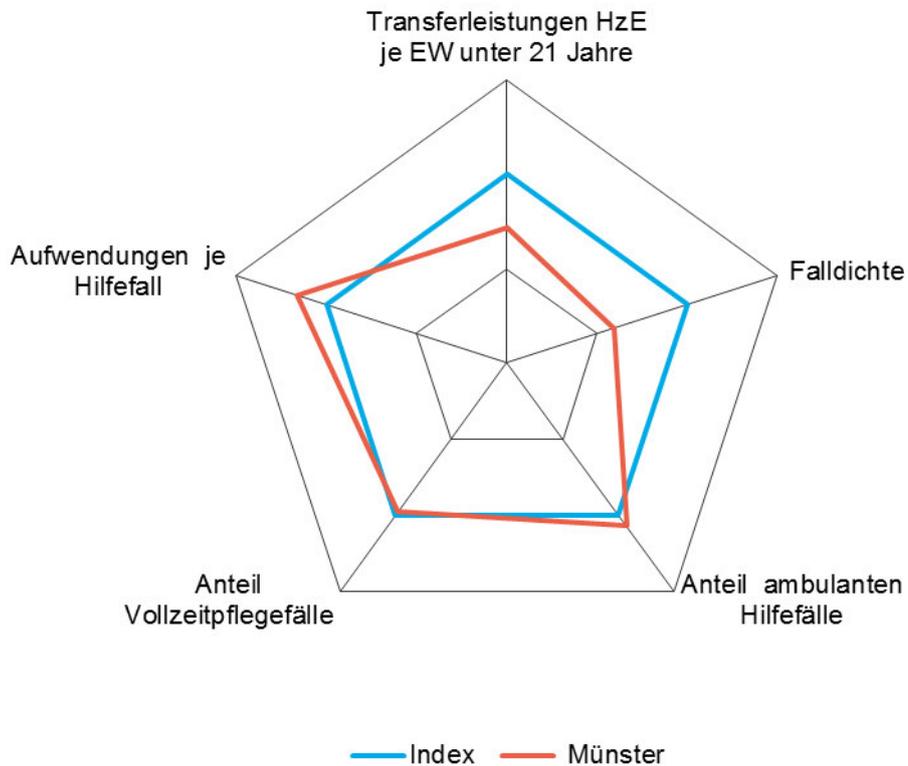
Die Förderinseln wirken präventiv. Sie sichern den Verbleib von Kindern im Regelschulsystem und mindern den Bedarf an teuren Einzelhilfen der Hilfen zur Erziehung. Die GPA NRW sieht in dem Konzept der Förderinseln ein Beispiel für gute kommunale Praxis.

Die Stadt Münster griff auch die anderen Empfehlungen der GPA NRW auf. Es besteht ein Qualitätszirkel „Prävention“. Dazu gehören die Stadtteilkoordinatoren Frühe Hilfen/ Familienhebammen, die Koordinationsstellen „Kommunale Präventionsketten“ und „Frühe Hilfen“ und Fachkräfte des Gesundheitsamtes. Diverse präventive Angebote und Maßnahmen sind installiert. Münster ist auch Modellkommune für das Projekt „Kein Kind zurücklassen! – Kommunen in NRW beugen vor“. Der Anteil der ambulanten Hilfen wurde gegenüber der letzten Prüfung erhöht. Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, lag der Anteil in den Jahren 2009 bis 2012 durchgehend um die 55 Prozent bei konstanter (unterdurchschnittlicher) Falldichte. Der Anteil der Vollzeitpflege stieg in diesem Zeitraum kontinuierlich an. Ein neues Rückführungskonzept wurde eingeführt.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Münster 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**

Hauptgrund für die gute Positionierung der Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich ist die unterdurchschnittliche Falldichte. Diese liegt im Bereich des Minimalwertes. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall sind insbesondere auf überdurchschnittliche Aufwendungen für ambulante Hilfen je ambulanten Hilfefall zurückzuführen. Hier erreicht die Stadt Münster wie schon in der letzten Prüfung den Maximalwert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte prüfen, warum die ambulanten Hilfen so teuer sind. Ggf. ist eine Reduzierung der Standards bei den ambulanten Hilfefällen vorzunehmen.

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	615	714	705	668	673
Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall in Euro mit § 35a SGB VIII	Euro	-	25.825	25.618	25.354	26.522
Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII in Prozent	Prozent	-	54,6	55,8	55,5	54,6

Handlungsfeld / Kennzahl	Einheit	2008	2009	2010	2011	2012
Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent	Prozent	-	37,1	38,8	40,6	43,3
Falldichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 EW bis zum 21. Lebensjahr) mit § 35a SGB VIII	Anzahl	-	17,6	18,3	17,3	16,8

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 Jugendhilfe¹⁰. 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“.¹¹

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagsschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings sind die Städte überwiegend nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern. Daher beschränkt sich die nachfolgende Betrachtung auf die Erfassung der Zuweisungen und Elternbeiträge, die Personalaufwendungen und die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

Der Ausbau der OGS startete in Münster mit dem Schuljahr 2003/2004. Bis zum Schuljahr 2009/2010 baute die Stadt Münster das OGS-Angebot an 42 Grundschulen ohne gebundenen Ganztagszweig aus. Die letzte Grundschule ohne Ganztagsbetrieb überführte sie zum Schuljahr 2014/2015 in eine OGS. Damit besteht ein flächendeckendes OGS-Angebot an allen Grundschulen. Auch drei Förderschulen werden als OGS geführt. 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.

Der Rat der Stadt Münster hat am 09. Februar 2005 Standards beschlossen. Diese regeln Personalausstattung, Finanzierung, Qualitätsstandards und räumliche Ausstattung der OGS. Danach soll den OGS die Funktionsbereiche Küche, Essraum sowie ein eigenständiger Betreuungsraum pro Ganztagsgruppe zur Verfügung gestellt werden. Dieser Standard ist bei zunehmender Teilnehmerquote nicht mehr haltbar. Die Raumkapazitäten reichen nicht aus. Die Stadt Münster richtete daher eine Projektgruppe zur Neuausrichtung der OGS-Standards ein.

Die OGS befinden sich überwiegend in Trägerschaft der Stadt Münster. Anerkannte Träger der freien Jugendhilfe führen die OGS-Betreuung nur an fünf Grundschulen und einer Förderschule

¹⁰ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

¹¹ 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)

durch. Für Angebote am Nachmittag (z. B. Bewegung und Sport, Musik, Theater und Kunst) bestehen Kooperationsverträge mit Dritten.

Für andere Betreuungsbedarfe besteht zusätzlich zur OGS das umfangreiche Betreuungsangebot „Bis-Mittag-Betreuung“ (BMB). Die Hortbetreuung in Kindertageseinrichtungen baute die Stadt Münster parallel zum OGS-Ausbau vollständig ab.

→ **Feststellung**

An den Münsteraner Primarschulen besteht ein flächendeckendes OGS-Angebot. Träger ist in der Regel die Stadt Münster.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung des OGS-Betriebes übernahm das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien zum 01. Januar 2009 vom Amt für Schule und Weiterbildung. Dieses ist nach wie vor für Raumfragen und Ausstattung zuständig. Die Verlagerung des OGS-Betriebes steht im Zusammenhang mit der Zuordnung des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien zum Dezernat Bildung, Familie, Jugend, Kultur und Sport. Zeitgleich mit der Aufgabenverlagerung richtete die Stadt Münster zur fachlichen Unterstützung der OGS eine Stelle für eine Fachberatung ein. Der Fachberater koordiniert und begleitet auch die OGS-Facharbeitskreise und nimmt am Qualitätszirkel teil. Über die Entwicklung der OGS berichtet das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien in den politischen Gremien.

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.

Wegen der Aufgabenverlagerung hätte die Erhebung der Finanzdaten für 2009 einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert. OGS-Kennzahlen, welche Finanzdaten einbeziehen, stellt die GPA NRW im Teilbericht „Jugend“ erst ab 2010 dar.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule

Kennzahl	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	2.644.146	2.741.688	2.642.575
Fehlbetrag je betreuten Schüler	952	868	746

Dem Fehlbetrag liegt folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Personaleinsatz:
 - Hauptamtliche Betreuungskräfte:
 - für die erste Gruppe 0,65 Vollzeit-Stelle Koordinator (0,77 ab 4 Gruppen ab 2014),
 - für jede weitere Gruppe 0,5 Vollzeit-Stelle Gruppenleiter (0,53 ab 2014).
 - Zusätzliches Personal wird für einen Vertretungspool vorgehalten.

- Geringfügig Beschäftigte: je volle Gruppe 21 Stunden pro Woche.
- Bei freien Trägern werden die Stellenanteile für die hauptamtlichen (pädagogischen) Betreuungskräfte kapitalisiert. Für die Kapitalisierung der Stellenanteile werden die durchschnittlichen jährlichen Personalkosten der Stadt Münster für Erzieher zugrunde gelegt.
- Jede OGS erhält eine Sachmittelpauschale von 100 Euro pro Schüler und Jahr.
- Ein Förder- und Richtlinienbudget von jährlich rund 435.000 Euro wird nach festgelegten Schlüsseln auf die OGS aufgeteilt.
- Die Mittel für die Ferienbetreuung betragen 280.000 Euro pro Jahr.
- Die Finanzierung erfolgt durch Landeszuschüsse, Elternbeiträge sowie durch einen kommunalen Eigenanteil.
- Die Stadt Münster verzichtet grundsätzlich auf eine Zuweisung von 0,1 Lehrerstellen pro 25 Schüler. Diese Lehrerstellenanteile werden kapitalisiert.

Der Fehlbetrag je betreuten Schüler sinkt ab 2011 insbesondere wegen der Erhöhung der Zuweisungen des Landes ab dem Schuljahr 2011/2012. Zum gleichen Zeitpunkt wurden zudem die Verpflegungskostenzuschüsse verlagert. Diese werden nunmehr fast ausschließlich über Mittel aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) finanziert.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
868	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 und die „bis-Mittag-Betreuung“ ist in Münster in einer Elternbeitragssatzung zusammen mit der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege geregelt. Die Geschwisterkind-Befreiung gilt danach systemübergreifend für alle Betreuungsangebote. 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:

- Der Höchstbetrag ist bereits ab einem Einkommen von über 75.000 Euro zu zahlen.
- Der Höchstbetrag ist festgelegt auf die rechtlich zulässige Höhe von 150 Euro.

➔ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Münster den rechtlich zulässigen Höchstbetrag von 150 Euro monatlich ausschöpft und diesen Betrag bereits ab einem Einkommen von 75.000 Euro erhebt.

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

2010	2011	2012
17,2	16,9	18,3

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,9	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Die systemübergreifende Geschwisterkind-Befreiung und die hohe Beitragsfreigrenze wirken sich im Vergleich negativ auf die OGS-Elternbeitragsquote der Stadt Münster aus.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
377	205	566	381	325	361	413	19

Der durchschnittliche Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler stellt sich etwas besser dar als 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 be-

darfsgerechtes 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 Münster Gebrauch gemacht. Das OGS-Angebot wurde seit 2003 flächendeckend ausgebaut. Parallel dazu wurden die Hortplätze in Kindertageseinrichtungen abgebaut.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	9.393	9.346	9.247	9.223	9.304
in Förderschulen	653	614	583	516	432
im Primarschulbereich gesamt	10.046	9.960	9.830	9.739	9.736
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	2.196	2.404	2.679	3.054	3.445
in Förderschulen	85	99	98	105	98
im Primarschulbereich gesamt	2.281	2.503	2.777	3.159	3.543
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	23,4	25,7	29,0	33,1	37,0
in der Förderschule	13,0	16,1	16,8	20,3	22,7
im Primarschulbereich gesamt	22,7	25,1	28,3	32,4	36,4

Die kontinuierliche Steigerung der OGS-Teilnehmerquoten im Primarschulbereich gesamt ist überwiegend auf rasant steigende Teilnehmerzahlen zurückzuführen. Der Anstieg beträgt jährlich zehn Prozent und mehr. Im gesamten Betrachtungszeitraum stieg die Teilnehmerzahl um 55 Prozent. Zurückgehende Schülerzahlen erhöhen die Quoten zusätzlich.

Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bei den Kindern von 6 bis unter 10 Jahren lässt steigende Schülerzahlen erwarten (zur Prognose siehe auch die Ausführungen zu den Grundschulen im Teilbericht „Schulen und Sport“, Kapitel „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“). Es ist anzunehmen, dass auch 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. Um nur die in Kindertageseinrichtungen 45 Stunden pro Woche betreute Kinder in der OGS aufzunehmen, fehlen im Schuljahr 2012/2013 rechnerisch rund 350 OGS-Plätze. Auch die Stadt Münster geht von einem weiter steigenden Bedarf aus. In der Schulstatistik stellt sie die Teilnehmerquoten je Schule dar. Diese schwanken im Schuljahr 2011/2012 zwischen 13 bis 74 Prozent. Ein Anmeldeüberhang an einzelnen Schulen führt nach Angaben der Stadt Münster dazu, dass Eltern ihr Kind an einer anderen Schule anmelden.

Ein nennenswerter Teil des Bedarfs wird über das Betreuungsangebot „Bis-Mittag-Betreuung“ mit ca. 2.250 Teilnehmern gedeckt. Hiermit haben im Schuljahr 2012/2013 fast 60 Prozent der Schulkinder in der Primarstufe ein Betreuungsangebot in Anspruch genommen.

→ **Feststellung**

Die steigende Nachfrage nach OGS-Plätzen fordert die Stadt Münster weiterhin. Ohne das Betreuungsangebot „Bis-Mittag-Betreuung“ könnte der Betreuungsbedarf nicht gedeckt werden.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
33,1	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
20,3	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
32,4	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz (§ 8a SGB VIII). Sie prüft ihre Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die notwendigen Handlungsschritte bei Kindeswohlgefährdung sollten in einer verbindlichen Verwaltungsvorschrift festgelegt sein. Im Innenverhältnis ist eine Dienstvereinbarung besonders verbindlich. Diese konkretisiert die Pflichten des Arbeitnehmers und schafft die notwendige Handlungssicherheit. Sie hilft Fehlleistungen zu vermeiden. Sie dient auch dem Schutz der Handelnden, indem sie die Vorgehensweise definiert, Aufgaben abgrenzt und Verantwortlichkeiten zuweist.

Die Stadt Münster regelt die Verfahrensstandards in der Dienstanweisung zur Fallbearbeitung bei Kindeswohlgefährdung. Darin beschreibt sie Handlungsstandards, gibt Verfahrensschritte vor, regelt die Dokumentation und beschreibt die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Die Regelungen sind in einem Schaubild übersichtlich zusammengefasst. Die Dienstanweisung wird ergänzt durch die Verfahrensregelung bei Inobhutnahme und ärztliche Untersuchung von Kindern/ Jugendlichen bei Verdacht auf Misshandlung. Für besondere Gefahrensituationen bestehen zusätzlich Handlungsempfehlungen. Zu nennen sind die Handlungsempfehlungen zum Schutz von Kindern bei Häuslicher Gewalt und die Handlungsempfehlungen für drogenabhängige Schwangere und Eltern mit Erziehungsverantwortung.

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards. Die Münsteraner Verfahrensstandards wurden mit den Verfahrensanforderungen abgeglichen und bewertet. Die Empfehlungen und Anregungen der GPA NRW hat die Stadt Münster im Prüfungsverlauf umgesetzt. Sie hat die Dienstweisung zur Fallbearbeitung bei Kindeswohlgefährdung zeitnah angepasst.

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).	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 Amtsverfügung im Prüfungsverlauf.

Die GPA NRW begründet die Bewertungen zusammengefasst wie folgt:

Die Dienstweisung zur Fallbearbeitung bei Kindeswohlgefährdung gibt einzuhaltende Standardprozesse vor und regelt wer verantwortlich ist. Gefährdungseinschätzung und Risikobewertung erfolgen nach objektiven Merkmalen und differenziert nach Alter. Eine schematische Einstufung in eine Gefährdungsstufe ist bewusst nicht vorgesehen. Maßgeblich ist die individuelle sozialpädagogische Einschätzung. Diese wird im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte des Bezirkes unter Beteiligung der Bezirksleitung erörtert. Bei komplexen, schwierigen Einzelfällen muss zudem der Fachdienst Kinderschutz informiert und in seiner Beratungsfunktion beteiligt werden.

Die in der Dienstweisung geregelten Dokumentationsstandards schreiben die Verwendung der Dokumente „Falleingangsbogen“, „Hausbesuch“, „Kontrollvereinbarung“, „Falldarstellung

zur Gefährdungseinschätzung im Team“ und „Protokoll zur Gefährdungseinschätzung im Team“, verbindlich vor. Das Dokument Hausbesuch wurde zur besseren Einschätzung und Differenzierung quantitativ und qualitativ erweitert. Auf Anregung der GPA NRW wurde zudem ein zweites Unterschriftsfeld für die hinzugezogene zweite Fachkraft eingefügt.

Bereits bei einer latenten Gefährdung verpflichtet die überarbeitete Dienstanweisung regelmäßig zu einem Hausbesuch unter Inaugenscheinnahme der Kinder. Davon darf nur aus gewichtigen Gründen abgesehen werden. Die Gründe sind zu dokumentieren. Die GPA NRW hält bereits bei einem geringen bis mittleren Gefährdungsrisiko einen Hausbesuch mit Inaugenscheinnahme sowie eine Einbeziehung des Kindes oder des Jugendlichen für notwendig. Nur so kann eine umfassende Risikoeinschätzung erfolgen. Dies gilt natürlich nur, soweit der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen dadurch nicht in Frage gestellt wird. Die Stadt Münster erfüllt diesen fachpolitischen GPA-Standard.

Das alte Konzept zur Fallbearbeitung bei Kindeswohlgefährdung enthielt keine Regelungen, dass ein Hausbesuch durch zwei Fachkräfte erfolgen muss, von denen mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert ist. Das Jugendamt setzte dies nach eigenen Angaben aber praktisch um. In der überarbeiteten Dienstanweisung sind nunmehr entsprechende Regelungen enthalten.

Die zentrale Erfassung der Kinderschutzfälle kann noch optimiert werden. Die Stadt Münster hat beschlossen, das Kinderschutzmodul der Anwendungs-Software Logo-Data einzuführen. Die Kinderschutzfälle können dadurch in Zukunft noch besser bearbeitet, ausgewertet und gesteuert werden.

Positiv hervorzuheben ist das implementierte System der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Danach werden die Kinderschutzfälle darauf hin überprüft, ob die vorgegebenen Standards und Verfahrensschritte eingehalten werden. An der Prüfung sind Fachcontrolling, Abteilungsleitung und Amtsleitung beteiligt. Die Ergebnisse werden bezogen auf den Einzelfall in einem Auswertungsgespräch auf Bezirksebene mit den Mitarbeitern erörtert. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse erfolgt im internen Arbeitskreis Qualität KSD unter Beteiligung des Fachdienstes Kinderschutz.

Die Stadt Münster hat Vereinbarungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kinderschutzes nach § 8a SGB VIII sowohl mit Trägern der freien Jugendhilfe als auch mit Dritten, wie z.B. Schulen, Sozialamt und Flüchtlingsaufnahmestellen abgeschlossen. Darüber hinaus besteht eine multiprofessionelle Clearingstelle als einzelfallorientiertes Fach- und Beratungsgremium. Diese ist besetzt mit der Kinderschutzfachkraft des Jugendamtes, Mitarbeitern der Ärztlichen Kinderschutzambulanz und der Polizei/Staatsanwaltschaft, einer Ärztin des Gesundheitsamtes und einer Familienrichterin. Sie hat den Auftrag, eingegangene Hinweise und Verdachtsmomente auf sexuellen Missbrauch, körperliche und emotionale Misshandlung sowie Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen multiprofessionell zu beurteilen. Sie stimmt dabei das notwendige fachliche Vorgehen, insbesondere auf die erforderlichen Kinderschutzinteressen, aufeinander ab.

Ein wichtiger Standard ist die Rufbereitschaft des Jugendamtes. Dieser wird außerhalb der Dienstzeit von Mitarbeitern des Kommunalen Sozialdienstes (KSD) sichergestellt. Der KSD-Notdienst ist außerhalb des regulären Dienstbetriebes uneingeschränkt ganzjährig erreichbar.

→ **Feststellung**

Die formulierten Mindestanforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Stadt Münster vollständig umgesetzt. Kritikpunkte konnten noch im Prüfungsverlauf ausgeräumt werden. Die Dienstanweisung und die verbindlichen Dokumente wurden angepasst. Positiv hervorzuheben sind das interne System der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sowie die eingerichtete Clearingstelle.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die Stadt Münster hat ein internes Prüfsystem zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung implementiert. Durch Akteneinsicht wird überprüft, ob die vorgegebenen Standards und Verfahrensschritte eingehalten werden. Die interne Überprüfung der Kinderschutzfälle geht über die Inhalte der überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW hinaus.

Im Rahmen der Prüfung hat die GPA NRW die Dokumentation der internen Überprüfung der Kinderschutzfälle eingesehen. Die Vorgehensweise und die Bewertung wurden besprochen und nachvollzogen. Im Ergebnis ist festzustellen, dass das interne Prüfsystem geeignet ist festzustellen, ob die gesetzlichen und fachpolitischen Anforderungen an den Schutzauftrag für Kinder in der Leistungsdokumentation vollständig umgesetzt werden. Auf eine stichprobenartige Einsichtnahme in Fallakten zum Kinderschutz haben wir deshalb verzichtet.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt Münster
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	4
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	6
Hilfe zur Pflege	8
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	12
Wohngeld	14
Rentenversicherung	16
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	18
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	19
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	20
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	20
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	20
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	22
Organisation und Steuerung des BuT	22
Kennzahlen zum BuT	23
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	23
Frühförderung	26
Integrationshilfen	28
Behindertenfahrdienst	30
Hilfe zur Pflege	32
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	32
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	32
Anlagen	34
Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII	34
Gewichtung stationäre Hilfe zur Pflege	34

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Soziales untersucht die GPA NRW den Fehlbetrag des gesamten Produktbereiches 05 -Soziale Leistungen- und ausgewählte Leistungen der Sozialhilfe. Schwerpunkte der Prüfung sind die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen nach dem SGB XII¹ und Stellenvergleiche für typische Aufgaben des Produktbereiches. Dabei richtet die GPA NRW den Blick auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ihr Ziel ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse.

Die Analyse der leistungsbezogenen Personalkennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen. Dafür dient die vergleichende Betrachtung als Indikator. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine analytische Stellenbemessung.

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

Die Aufgaben der kreisfreien Kommunen in den betrachteten Aufgabenfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Leistungsbezieher bzw. Fallzahlen unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Basis sind die Vollzeit-Stellen 2011 nach der tatsächlichen Besetzungssituation. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Leitung erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Leitungstätigkeiten verfälscht.

Aufgabenfeld	Aufgaben
Asylbewerberleistungsgesetz	Leistungsgewährung
3. und 4. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zum Lebensunterhalt und 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
Ausbildungsförderung	Leistungsgewährung

Die Daten für die Betreuungsstelle und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf) sind zwar erhoben worden, eine Darstellung erfolgt im Bericht jedoch nicht.

Nicht allein die gesetzliche Aufgabe bestimmt den Personaleinsatz, er kann auch durch örtliche Besonderheiten, kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und individuelle Standards geprägt sein. Bei den betrachteten Aufgaben handelt es sich teilweise um kostenintensive Leistungen. Demnach kommt der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zu.

Der Analyse Einstieg erfolgt über die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner der entsprechenden Aufgabe. Dabei berücksichtigt die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner auch die Leitungsstellen. Bei den meisten Aufgaben werden anschließend Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung gebildet. Es sind die durchschnittlichen Jahresfallzahlen der Stadt Münster bzw. Jahresstatistiken von IT. NRW als Grundlage verwendet worden. Liegen die Werte unter den Benchmarks, können sich Stellenpotenziale ergeben. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen legt die GPA NRW KGSt-Durchschnittswerte zugrunde. Weitere Kennzahlen wie z.B. die Leistungsdichten ergänzen die Prüfung. Bei einigen Aufgaben werden die Fallzahlen gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Stellenbetrachtung der einzelnen Aufgabenfelder bezieht sich hauptsächlich auf das Sozialamt. Die Rentenangelegenheiten werden im Amt für Bürger und Ratsservice und das Wohngeld im Amt für Wohnungswesen bearbeitet.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die Asylbewerberzahlen in NRW steigen proportional zu denjenigen des Bundes, da NRW nach einem sogenannten Königsteiner Schlüssel mehr Asylbewerber als andere Bundesländer aufnehmen muss. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangwohnheime geführt. Die Flüchtlingsströme sind sprunghaft angestiegen. Deshalb müssen die Kommunen teilweise kurzfristig eine Vielzahl von Personen unterbringen. Viele Kommunen sind dabei an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen. Das Asylbewerberleistungsgesetz² 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.

² Zum ersten Januar 2015 soll ein neues Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft treten, dass die Kommunen entlastet.

Die Stadt Münster hat 2011 rund 3,7 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhen sich 2012 auf 4,5 Millionen Euro. Ursächlich sind die hohen Fallzahlenwüchse und die Änderung der Regelsätze. Stark gestiegen sind auch die Krankenhilfearaufwendungen. 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

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.847	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.387	4.862	9.152	6.578	6.125	6.387	6.867	19

Die Entwicklung im Leistungsbereich Asyl macht die folgende Tabelle deutlich:

Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	836	690	550	629	699
Fälle	410	354	308	337	364
Leistungsdichte	3,05	2,50	1,97	2,16	2,37

Der oben genannte Trend steigender Fallzahlen setzt sich auch 2013 und 2014 fort. Die Stadt Münster erwartet weiterhin steigende Fallzahlen. Die Leistungsdichte liegt im Betrachtungszeitraum am Durchschnittswert der Vergleichskommunen.

In Münster sind die Leistungen nach dem AsylbLG in der Fachstelle 50.22 angesiedelt. Zu der Fachstelle gehört noch die Bearbeitung von BAföG Anträgen und von Fällen der Unterhaltssicherung. Die Mitarbeiter im AsylbLG sind spezialisiert. Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Münster im Vergleichsjahr 2011 mit 3,49 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich werden 0,65 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Die Stadt Münster setzte 2011 je 100.000 Einwohner 1,42 Vollzeit-Stellen für die Aufgabe AsylbLG ein und liegt damit fast im Durchschnitt der Kommunen (1,49).

Leistungsbezieher/Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Leistungsbezieher	180	74	354	186	161	179	211	21
Fälle	97	42	190	102	83	101	118	19

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ **Feststellung**

Bezogen auf das Jahr 2011 ist bei der Aufgabe Asyl ein Stellenpotenzial vorhanden. Dieses wird mit der Fallzahlensteigerung in 2012 bzw. 2013 und 2014 aufgezehrt. Es wird kein Stellenpotenzial ausgewiesen.

In Münster ist der Anteil der Leistungsbezieher des Asylbewerberleistungsgesetzes im Verhältnis zu den Fällen durchschnittlich. Während in Münster in 2011 durchschnittlich 1,9 Personen zu einer Bedarfsgemeinschaft gehörten, waren es in den Vergleichskommunen durchschnittlich 1,8 Personen.

Einfluss auf die Aufgabenerledigung kann auch das Stellenniveau haben. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung erfolgt in Münster fast nur von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes. Damit liegt die Stadt Münster über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen, die diese Aufgaben zu 81 Prozent mit Mitarbeitern des gehobenen und zu 19 Prozent mit Mitarbeitern des mittleren Dienstes erledigen.

→ **Empfehlung**

Auch 2015 sind weitere Fallsteigerungen zu erwarten. Für den Personaleinsatz sollte der Benchmark der GPA NRW künftig als Orientierungsgröße dienen.

→ **Feststellung**

Zusätzliche Konzepte zur Unterbringung von Asylbewerbern und die Anpassung und Integration im Wohnumfeld können die Leistungssachbearbeitung entlasten

Die Stadt Münster hat die Integrationsbemühungen deutlich verstärkt. So hat Münster neue Unterbringungskonzepte erarbeitet und acht zusätzliche Sozialarbeiter eingestellt.

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 schrittweise³. 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

³ Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

bedeutet, dass die Stadt Münster weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

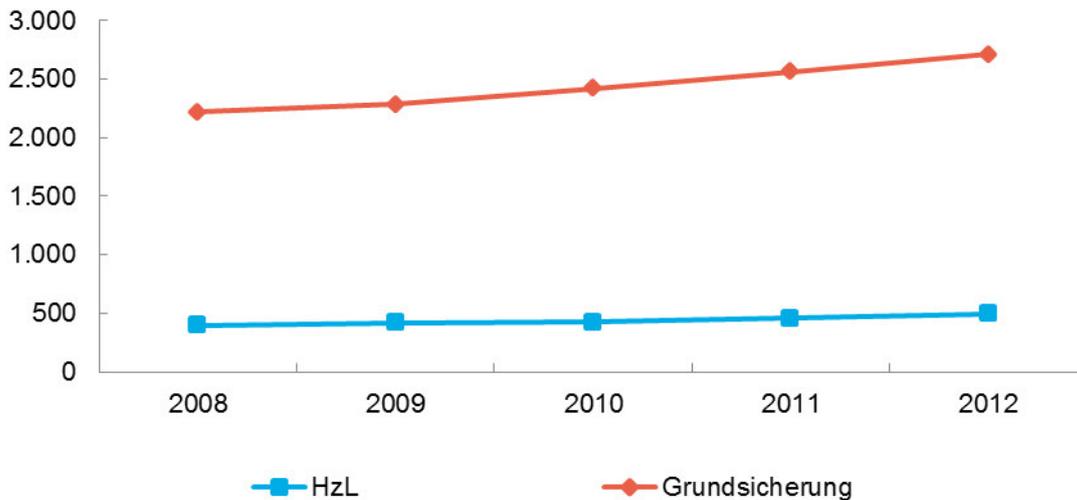
In Münster sind die Transferaufwendungen für die Leistungen des 3. und 4. Kapitels des SGB XII von rund 19,3 Millionen Euro 2008 auf 24,7 Millionen Euro 2012 gestiegen. Davon entfallen ca. 30 Prozent auf das 3. Kapitel SGB XII.

Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro 2012

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7.177	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Je 1.000 Einwohner beziehen 11 Berechtigte Leistungen des 4. Kapitels. Damit liegt Münster unter dem Mittelwert der anderen kreisfreien Städte (13 Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner). Von 2008 bis 2012 sind 489 Fälle von Grundsicherungsleistungen hinzugekommen. Die stark steigenden Fallzahlen in Münster führen nicht nur zu zunehmenden Transferaufwendungen, sondern auch zu einer kontinuierlich anwachsenden Leistungsdichte. Die Entwicklung bei den Fallzahlen macht die folgende Grafik deutlich:

Fälle im 3. und 4. Kapitel SGB XII



Dieser Trend setzt sich nach Aussage der Stadt Münster auch in 2013 und 2014 und in den Folgejahren fort. Auch in den anderen Vergleichskommunen steigen die Fallzahlen in der Grundsicherung.

Die Stadt Münster setzte 2011 für die Bearbeitung der Fälle nach dem 3. und 4. Kapitel insgesamt 9,92 Vollzeit-Stellen ein. 0,5 Stellen entfielen auf Leitungstätigkeiten und 9,42 Stellen auf die Sachbearbeitung. Die Leistungsgewährung erfolgt in Münster mit einer Einheitssachbearbeitung. Die Sachbearbeitung ist nach Bezirken in drei Teams aufgeteilt. Neben dem 3. und 4. Kapitel bearbeiten die zuständigen Teams Fälle der Eingliederungshilfen, Leistungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, Leistungen des Pflegewohngelds und Hilfen außerhalb von Einrich-

tungen. Die Arbeitsaufteilung und die Verteilung der Fälle überprüft das Sozialamt regelmäßig. Dabei werden die Fälle gewichtet und neu verteilt.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,40	3,40	11,31	6,86	5,45	6,86	7,47	21

Die Bearbeitungsintensitäten im 3. und 4. Kapitel SGB XII sind unterschiedlich. Die Bearbeitung des 3. Kapitels wird vom Aufwand um 40 Prozent höher eingeschätzt als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung waren unterschiedliche externe sowie interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Deshalb hat die GPA NRW einen gewichteten Benchmark von 180 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Es ergeben sich 2.252 gewichtete Fälle. Im Jahr 2012 ist die gewichtete Fallzahl auf 2.393 gestiegen.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
239	117	246	175	148	167	204	18

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

→ Feststellung

Die Stadt Münster überschreitet den Benchmark bei den Hilfen im 3. und 4. Kapitel. Es ergibt sich kein Stellenpotenzial.

Ferner wirkt sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII aus. Der Anteil ist in Münster mit 15,2 Prozent am Mittelwert der Vergleichsstädte (14,7 Prozent). Die Leistungen des 3. Kapitels SGB XII sind zu 100 Prozent kommunal finanziert. Daher ist es strategisch bedeutsam, eine möglichst genaue Zuordnung der Fälle auf die verschiedenen Rechtsgebiete vorzunehmen, um die Fallzahlen im 3. Kapitel SGB XII möglichst gering zu halten.

Neben der Stellenausstattung hat die GPA NRW auch das Stellenniveau erfasst. Dieses kann Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung haben. In Münster wird die Aufgabe zu 83 Prozent von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes erledigt. Dieses ist bei fast allen Vergleichskommunen so.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz, wie auch die demografische Entwicklung, haben 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 Dritten und Vierten Kapitel SGB XII.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

In allen Vergleichskommunen sind die ambulanten Anteile an den Gesamthilfen zur Pflege angestiegen. Dieses gilt auch für die Stadt Münster.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte* ambulante Hilfe zur Pflege

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher*	397	482	547	589	622
Leistungsdichte**	1,45	1,75	1,95	2,02	2,11

*Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit; **Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Münster 2011 mit 4,16 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,72 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Die Höhe der Leitungsanteile ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. In Münster gibt es eine Einheitssachbearbeitung (s. Beschreibung oben). Es werden alle Hilfen zur Pflege in einem Team bearbeitet. Je 100.000 Einwohner setzte die Stadt Münster 1,67 Vollzeit-Stellen ein.

In 2011 sind 637 Leistungsbezieher, davon 589 in eigener Zuständigkeit und 48 in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes betreut worden. Im Jahr 2012 stieg die Zahl der Leistungsbezieher auf 671 an, davon waren 622 in eigener und 49 in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes.

Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
153	116	250	171	132	160	202	17

Der Benchmark der GPA NRW beträgt 200 Leistungsbezieher pro Vollzeit-Stelle.

→ Feststellung

Die Stadt Münster erreicht den Benchmark der GPA NRW nicht. Es errechnet sich ein Potenzial von rd. einer Vollzeit-Stelle. Zu berücksichtigen sind auch die steigenden Fallzahlen.

⁴ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

Wie oben beschrieben wird im Rahmen der Einheitssachbearbeitung der Benchmark in anderen Aufgabenfeldern überschritten, es wird daher kein Potenzial ausgewiesen.

→ **Empfehlung**

Da sich bei der ambulanten Pflege ein rechnerisches Stellenpotenzial ermittelt, sollte die Verteilung innerhalb der Einheitssachbearbeitung überprüft werden. Anhaltspunkt kann der ermittelte Benchmark der GPA NRW sein.

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben ist ein begünstigender Faktor für die Leistungssachbearbeitung. Die Stadt Münster verfolgt seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Dieses ist auch an dem hohen Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen, zu erkennen.⁵ Er liegt mit rd. 43 Prozent weit über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Längere Laufzeiten in der ambulanten Hilfestellung sind die Folge. Die Pflegeberatung ist in Münster ein fester Bestandteil der kommunalen Altenhilfe. Sie arbeitet mit den pflegerischen Diensten und Einrichtungen sowie Ehrenamtlichen im Rahmen eines Netzwerkes zusammen. Sie hat den klaren Auftrag nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ zu beraten, also die teuren stationären Fälle zu vermeiden.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Auch in der stationären Pflege stieg die Anzahl der Leistungsbezieher im Betrachtungszeitraum stark an. Dieses wirkt sich auch auf die Leistungsdichte aus:

Leistungsbezieher stationäre Pflege je 1.000 Einwohner (Leistungsdichte)

Vergleichs-jahr	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2,66	2,45	8,15	4,29	3,30	3,89	4,92	20
2012	2,85	2,44	8,24	4,37	3,35	4,18	5,00	19

Das Sozialamt setzte 2011 für die Bearbeitung der stationären Pflege 6,49 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfielen 0,51 Stellen auf Leitungsanteile.

Vollzeit-Stellen für die stationäre Pflege je 100. 000 Einwohner

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,22	2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21,00

Zusätzlich zu den Leistungsbeziehern in eigener Zuständigkeit werden auch die Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LWL und das Pflegegeld für Selbstzahler⁶

⁵ s. dazu auch Wirkungszusammenhänge in der Hilfe zur Pflege

⁶ nach § 12 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PFG NW)

von den gleichen Mitarbeitern betreut. Deshalb berücksichtigte 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 941 stationären Pflegefälle und 288 Pflegegeld-Selbstzahlern ergeben sich 1.056 gewichtete Leistungsbezieher. Der Anteil des Pflegegeldes für Selbstzahler liegt mit 23,4 Prozent am Mittelwert der Vergleichsstädte von rd. 23 Prozent.

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

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil
177	79	261	161	127	153	195

→ Feststellung

Die Stadt Münster erreicht den GPA NRW-Benchmark zwar nicht. Es ergibt sich jedoch lediglich ein geringes Potenzial, dass in den Folgejahren über Fallzahlensteigerungen aufgezehrt wird.

Auf die Empfehlung in der ambulanten Hilfe zur Pflege wird verwiesen.

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

In der Stadt Münster werden die Pflegefälle ganzheitlich bearbeitet. Ein begünstigender Faktor, um den Benchmark zu erreichen, ist die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung. In der Stadt Münster ist eine spezialisierte Unterhaltsabteilung (s. folgendes Kapitel) eingerichtet. Die flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Hierzu gelten die oben angeführten Ausführungen. Die Verweildauern in den Heimen haben sich in den letzten Jahren verkürzt, da die ambulanten Hilfen weiter ausgebaut werden. Ferner haben auch die Kurzzeitpflegefälle zugenommen. Dies führt innerhalb der Sachbearbeitung zu einem Mehraufwand durch erhöhte Zu- und Abgänge. Ein interkommunaler Vergleich ist aufgrund der unterschiedlich genutzten Sozialhilfeprogramme und die unterschiedliche Zählweise nicht möglich.

Unterhaltsheranziehung

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnissen aus anderen Rechtsgebieten geprägt. Daher wird von den Mitarbeitern ein hohes Spezialwissen gefordert. Die Einrichtung einer spezialisierten Unterhaltsabteilung führt in der Regel zu Einnahmesteigerungen. In der Stadt Münster ist der Unterhaltsbereich spezialisiert. Die Unterhaltsheranziehung ist in Münster dem Sozialamt zugeordnet. Neben den Unterhaltsforderungen aus dem Rechtsgebiet des SGB XII werden auch die Unterhaltsfälle aus dem Jobcenter bearbeitet. Bis 2008 sind die Unterhaltsheranziehungen aus dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) mit bearbeitet worden.

→ **Feststellung**

Die Bündelung von spezialisiertem Wissen stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Die Zusammenführung der Unterhaltsbearbeitung mehrerer Aufgabengebieten erschließt Synergien. Deshalb arbeitet die Unterhaltsabteilung in Münster effizient.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Bei den Unterhaltsheranziehungen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher erreicht die Stadt Münster einen Wert von 406 Euro in 2011 und 2012. Das Ergebnis liegt über dem interkommunalen Durchschnitt von 338 Euro 2011 bzw. 317 Euro 2012.

Für die Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege wurden in 2011 2,09 Stellen (0,23 Stellen Leitung) eingesetzt. In 2014 erfolgte eine Stellenaufstockung um 0,77 Vollzeit-Stellen. Auch die anderen Unterhaltsbereiche erhielten zusätzliches Personal.

Vollzeit-Stellen für die Unterhaltssachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,72	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18,00

Für den gesamten SGB XII Rechtskreis vereinnahmte Münster 2011 548.279 Euro. Es werden rd. 1.100 Fälle nach dem SGB XII bearbeitet. Das Aufgabengebiet der Unterhaltsheranziehung ist geprägt durch eine hohe Anzahl von Neufällen. Ein GPA NRW Benchmark wird nicht gebildet, da nicht alle Vergleichsstädte verlässliche Daten liefern konnten.

Unterhaltsheranziehung sonstige Leistungen nach dem SGB XII

Neben den Unterhaltsheranziehungen der Hilfe zur Pflege werden auch noch andere SGB XII Unterhaltsforderungen in dem Spezialsachgebiet bearbeitet. Anders als andere kreisfreie Städte konnte die Stadt Münster das eingesetzte Personal hierfür benennen.

→ **Feststellung**

Eine Aufteilung der Stellenanteile nach unterschiedlichen Rechtsgebieten gewährleistet eine transparente Ermittlung der Arbeitsschwerpunkte und Zeitanteile.

Für die Unterhaltsheranziehung der sonstigen SGB XII Leistungen setzte Münster 2011 1,37 Stellen ein. Davon entfielen 0,13 Vollzeit-Stellen auf Leitungstätigkeiten. Die GPA NRW hat auch aus den oben benannten Gründen für diesen Bereich keinen Benchmark gebildet.

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 infor-

miert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden. Das Gesetz gilt gleichermaßen für die Bewohner in Betreuungseinrichtungen der Behindertenhilfe und der Altenhilfe.

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GEPA NRW⁷). Die angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Die Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen noch unklar sind.

Die Heimaufsicht ist organisatorisch dem Sozialamt zugeordnet. In 2011 ist die Heimaufsicht mit 2,70 Vollzeit-Stellen durchgeführt worden. Der Leitungsanteil betrug 0,20 Stellen. In 2014 ist die Sachbearbeitung um eine Vollzeit-Stelle aufgestockt worden. Diese Stelle ist für zwei Jahre befristet. Neben den Aufgaben nach dem WTG werden auch Träger nach dem Landespflegegesetz beraten.

Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,93	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22,00

In 2011 unterlagen 85 Einrichtungen mit 4.642 Plätzen der Heimaufsicht. In 2012 waren es 86 Einrichtungen mit 4.610 Plätzen und in 2013 86 Einrichtungen mit 4.597 Plätzen.

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

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Einrichtungen	34,0	6,8	48,0	24,3	16,8	22,6	30,6	22
Plätze	1.857	739	2.831	1.563	1.089	1.351	1.793	20

Aufgrund der oben angeführten anstehenden Veränderungen wird in der Heimaufsicht kein Benchmark gebildet. Neben Verwaltungskräften werden in Münster in der Heimaufsicht auch Pflegefachkräfte eingesetzt. Da die Anforderungen in der Heimaufsicht immer weiter gestiegen sind, hat sich ein Team mit mehreren Professionen bewährt.

→ Feststellung

Die Stadt Münster muss die Heimaufsicht so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag als externe Qualitätssicherung erfüllt werden kann.

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

→ **Empfehlung**

Der interdisziplinäre Mix aus Pflegefachkräften und Verwaltungskräften sollte auch bei einer eventuell erforderlichen Personalaufstockung bedacht werden. Die geplanten Gesetzesänderungen sind zu berücksichtigen

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten verortet. In Münster ist die Wohngeldstelle im Amt für Wohnungswesen angesiedelt. Die Bearbeitung erfolgt mit insgesamt 13,79 Vollzeit-Stellen. Davon wird eine Vollzeit-Stelle für Leitungsaufgaben ausgewiesen. Der Leitungsanteil ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. 2012 wurden 14,15 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung eingesetzt.

Für die Wohngeldsachbearbeitung setzt die Stadt Münster je 100.000 Einwohner 4,73 Stellen ein. Damit liegt sie über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen von 4,46. In 2011 wurden 11.330 Wohngeld-Berechnungsfälle gezählt. Davon waren 379 Lastenzuschussfälle. In 2012 waren es nur noch 8.279 Fälle und 319 Lastenzuschussfälle. 2013 ging die Zahl nochmal zurück auf 7.133 Wohngeld-Berechnungsfälle mit 276 Lastenzuschussfällen. In allen Vergleichsstädten sind die Antragszahlen im Wohngeld gesunken⁸, dieses hat unterschiedliche Ursachen.

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.

Die Stadt Münster hat bereits auf die sinkenden Fallzahlen reagiert und Personalfluktuationen und Stundenreduzierungen genutzt. So setzt sie 2014 lediglich noch 11,79 Vollzeit-Stellen ein.

Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
886	433	1.596	882	648	874	1.036	22

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, ob ein SGB II –Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst. Nicht alle Berechnungen laufen über das Wohngeld-Programm.

Die Wohngeldstelle der Stadt Münster erstellt nur sehr wenige Proberechnungen. Die Proberechnungen erfolgen vornehmlich durch das Jobcenter. Die Wohngeldstelle hat dafür die Mitarbeiter des Jobcenters geschult. Problemfälle werden mit dem Jobcenter besprochen.

⁸ siehe dazu auch das Diskussionspapier der Dezernate IV7V der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zum Verhältnis Wohngeld und Kosten der Unterkunft

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 1.050 Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Dieser Wert wird von der Stadt Münster nicht erreicht. Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, haben eine zentralisierte Bearbeitung, so wie Münster. Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 3,4 Prozent in Münster bewegt sich in 2011 unter dem interkommunalen Mittelwert von 3,8 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat im Bereich Wohngeld 2011 ein Potenzial von 2,0 Vollzeit-Stellen. Obwohl die Stadt Münster bereits Stellenanteile abgebaut hat, hat sich das Potenzial bis 2014 erhöht, da die Fallzahlen nochmals stark gesunken sind. Bezogen auf das eingesetzte Personal im Jahr 2014 ergibt sich ein Potenzial von 5,0 Vollzeit-Stellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Personalausstattung in der Wohngeldsachbearbeitung überprüfen. Anhaltspunkt kann der Benchmark der GPA NRW sein.

Der Altersschnitt in der Wohngeldstelle der Stadt Münster liegt bei rd. 49 Jahren. Meist steigt der Krankenstand mit zunehmendem Alter kontinuierlich an. Die Ausfallzeiten müssen kompensiert werden. Die GPA NRW hat das Stellenniveau während der Prüfung erhoben. In der Wohngeldstelle der Stadt Münster sind 2011 mehr Mitarbeiter im mittleren Dienst eingesetzt als im Durchschnitt der anderen Kommunen. Insbesondere bei schwierigen Sachverhalten, Rückforderungen, Bußgeldern und zukünftig bei den Widersprüchen kann sich die unterschiedliche Stellenausstattung bemerkbar machen:

Stellenniveau für die Aufgabe Wohngeld in Prozent in 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Münster	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	11,64	91,0	9,0	100	74,9
gehobener Dienst	1,15	9,0	0	91,0	25,1

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich⁹ eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt, dieser wurde ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden:

- Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen,
- Verarbeitung der Prüfergebnisse,
- Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie
- die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen.

⁹ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

Nach den Erfahrungen bei der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene hat sich der mit dem Datenabgleich verbundene Arbeitsaufwand nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Es ist allerdings ein Mehraufwand geblieben, der ja nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird. Auch in Münster ist es zunächst zu einem Mehraufwand gekommen.

Bei der künftigen Personalbemessung im Wohngeld sind die Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW soll das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt werden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Denn mit dieser Novelle soll nicht nur die Höhe der Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten wird gesetzlich ausgeweitet.

Rentenversicherung

Das Versicherungsamt ist in der Stadt Münster im Amt für Bürger- und Ratservice angegliedert. Für die Bearbeitung der Rentenversicherung setzt Münster insgesamt 1,60 Vollzeit-Stellen ein. Davon sind 0,1 Stellen für Leitungsaufgaben und 1,50 Stellen für Sachbearbeitung. Die Leitungsanteile sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

Vollzeit-Stellen Rentenversicherung je 100.000 Einwohner 2011

Münster	Minimum*	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,55	0,12	5,62	1,97	0,60	1,75	3,01	16

*Eine Vergleichskommune hält nur geringe Stellenanteile vor.

Im Jahr 2011 hat die Stadt Münster neben sonstigen Anträgen und Beratungen 1.474 Antragsverfahren nach dem SGB VI bearbeitet. Davon war ein großer Teil Kontenklärungen. 2012 ist die Antragszahl auf 1.260 und 2013 auf 912 gesunken.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Rentenversicherung 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
983	276	983	638	508	604	781	15

In dem folgenden Vergleich verbleiben noch 15 kreisfreie Städte, da in einer kreisfreien Stadt zwar noch Stellenanteile zur Verfügung gestellt werden, die Zahl der Antragsverfahren aber nicht mehr statistisch erfasst wird. Die GPA NRW hat den Benchmark auf 900 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. In der Stadt Münster ergibt sich 2011 kein Stellenpotenzial. Im Jahr 2013 würde sich rein rechnerisch ein -wenn auch nur geringes- Stellenpotenzial ergeben.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster erreicht im Jahr 2011 den Benchmark der GPA NRW. Dieses ändert sich in den Folgejahren aufgrund der gesunkenen Antragsverfahren.

→ **Empfehlung**

Der Stellenbedarf im Versicherungsamt sollte regelmäßig anhand der Antragsverfahren überprüft werden.

Die GPA NRW hat auch das Stellenniveau für die einzelnen Aufgaben erhoben. Dieses kann auch Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung haben.

Stellenniveau für die Aufgabe Rentenversicherung 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Münster	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	0,5	33,3	100	0	38,2
gehobener Dienst	1,0	67,7	0	100	61,8

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen die Anträge entgegen (z.B. Rentenversicherungsträger, Rentenvereine). In einigen Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) gibt es kein Versicherungsamt. Häufig ist es historisch gewachsen bzw. auch abhängig von den bestehenden örtlichen Strukturen (Nähe zum Rentenversicherungsträger und Angebot der Rentenversicherungsträger vor Ort zu beraten), in welcher Intensität die Kommunen diese Aufgabe wahrnehmen. In der Stadt Münster ist ein Rentenversicherungsträger ansässig.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion (also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge) zukommt. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 2 SGB I. Von den Gemeinden wird hier allerdings nur erwartet, Auskünfte grundsätzlicher Art, die sozialrechtliche Grundkenntnisse voraussetzen, zu erteilen. Die qualifizierte Beratungspflicht obliegt allein den Sozialversicherungsträgern auf Grundlage des § 14 SGB I. Noch konkreter wird das Aufgabenportfolio der Gemeinden auf Grundlage des § 93 Abs. 1 Satz 1 SGB IV – Aufgaben der Versicherungsämter. Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze werden in NRW die kreisfreien Städte und in Angelegenheiten der Rentenversicherung die Gemeinden als zuständige Versicherungsämter benannt (§ 2 Abs. 1 und 2 ZuVO SGB). Den Gemeinden obliegt die Aufgabe, im Rahmen der Antragsannahme den Sachverhalt aufzuklären, Beweismittel beizufügen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten Sach- und Rechtsfragen zu beantworten. Eine qualifizierte Beratungspflicht lässt sich daraus nicht ableiten. Diese ist Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

Die Stadt Münster vergibt auf unterschiedlichen Wegen Termine. So gibt es einen Online-Terminkalender, der nicht nur extern sondern auch intern gefüllt wird. So kann beispielsweise das Jobcenter direkt Termine vergeben. Daneben ist es möglich, persönlich und telefonisch Termine zu vereinbaren. Diese Herangehensweise hat sich bewährt. Schulungen und Beratungen für das Jobcenter werden nicht durchgeführt.

→ **Feststellung**

Die Einführung des Online-Kalenders hat zu positiven Effekten sowohl bei den Mitarbeitern als auch den Bürgern (kürzere Wartezeiten) geführt.

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. Der Bereich der Ausbildungsförderung der Stadt Münster ist organisatorisch dem Sozialamt zugeordnet. Die Ausgaben werden direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt¹⁰. Die Kosten für die Bearbeitung der Anträge hat Münster zu tragen.

Der Aufgabenbereich nach dem BAföG nahm die BAföG-Stelle Münster im Jahr 2011 mit insgesamt 2,45 Stellen (0,15 für Leitung) wahr. Damit setzte die Stadt Münster für die Aufgabe BAföG je 100.000 Einwohner 0,84 Stellen ein. Sie liegt unter dem Mittelwert der kreisfreien Vergleichsstädte (1,2 Vollzeit-Stellen).

Grundlage für die Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT. NRW. Hier wurden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. Neben diesen Anträgen bearbeiten alle BAföG-Stellen zusätzlich manuelle Anträge, Rückforderungsfälle und sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungseingaben. Diese Aufgaben werten und zählen die kreisfreien Städten unterschiedlich.

In 2011 bearbeitete das BAföG-Amt 1.196 Anträge. Davon waren 597 Neuanträge. Im Jahr 2012 stiegen die Antragszahlen leicht auf 1.207 Anträge mit 532 Neuanträgen an.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
520	239	685	354	291	330	372	20

Der Benchmark wurde von der GPA NRW auf 380 Anträge je Vollzeit-Stelle festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster übertrifft den Benchmark. Aus diesem Grunde wird kein Potenzial ausgewiesen.

Eine hohe Anzahl an Neuanträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung. Der Anteil der Neuanträge an den Gesamtanträgen nach IT.NRW liegt bei rd. 45 Prozent. Damit wird der interkommunale Mittelwert von rd. 49 Prozent nicht erreicht. Der Spitzenwert liegt bei 56 Prozent.

¹⁰ Davon trägt der Bund 65 Prozent der Kosten und das Land 35 Prozent. Mit der BAföG Novelle sollen ab 2015 sämtliche Kosten vom Bund getragen werden.

Daneben kann auch das Stellenniveau die Aufgabenwahrnehmung beeinflussen. Die Sachbearbeitung BAföG wird nahezu vollständig von Mitarbeitern im gehobenen Dienst durchgeführt. Der Anteil der Stellen im gehobenen Dienst liegt in Münster bei 80 Prozent. Im Durchschnitt werden von den kreisfreien Städten für die BAföG-Bearbeitung 56 Prozent Mitarbeiter des gehobenen Dienstes eingesetzt.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT. NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. In Münster haben sich bisher nur sehr wenige an dem Online-Verfahren beteiligt. Deshalb kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren mittelfristig zu einer Arbeitsentlastung führt.

Inzwischen ist eine BAföG Novelle beschlossen worden. Das 25. BAföG-Änderungsgesetz verändert nicht nur die Finanzierungsstruktur zwischen Bund und Land, sondern das BAföG wird zum Schuljahr 2016 auch inhaltlich verändert. Die Bedarfssätze und die Einkommens- und Vermögensfreibeträge werden angehoben. Mit den Änderungen werden die Antragszahlen im BAföG vermutlich steigen.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen entspricht in weiten Teilen den GPA NRW Benchmarks. In einigen Aufgabenbereichen werden die Benchmarks sogar übertroffen. In der Hilfe zur Pflege sind rechnerisch Stellenpotenziale vorhanden. Demgegenüber stehen Aufgabenbereiche der Einheitssachbearbeitung, in denen die Benchmarks der GPA NRW überschritten werden. Deshalb sollte die Verteilung auf die Einzelhilfen ggfs. erneut überprüft werden.

Im Wohngeld ergibt sich bezogen auf das eingesetzte Personal im Jahr 2014 ein Potenzial von fünf Stellen. Da die Wohngeldberechnungsfälle des Jahres 2014 noch nicht vorlagen und Gesetzesänderungen anstehen, wird ein Potenzial von vier Stellen ausgewiesen.

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
Wohngeld	4,0	47.750	191.000

*KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Münster

Die ermittelten Potenziale können aufgrund der Altersfluktuation bzw. von Bedarfen in anderen Aufgabenbereichen in den nächsten Jahren umgesetzt werden. Die genaue Realisierung der Stellenpotenziale, ist durch eigene organisatorische Untersuchungen zu konkretisieren. Es sollte insbesondere das Aufgabenfeld Wohngeld näher analysiert 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. Dies kann beispielsweise zu längeren Warte- oder Bearbeitungszeiten oder dem Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen führen. 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 wichtigsten Sozialaufwendungen, die zunehmend die Haushalte belasten, abgebildet. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

- Organisationsstrukturen,
- Grade der Ausgliederung von Aufgaben und
- politischer Ausrichtungen.

Diese Kennzahl wird aufgrund der oben beschriebenen Unterschiede nicht interkommunal verglichen. 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. Im Jahr 2011 betrug das Ergebnis des Produktbereiches 05 Soziale Leistungen rd. 96,3 Millionen Euro. 2012 waren es noch 84,3 Millionen Euro. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

Fehlbetrag Soziale Leistungen in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	83.536.320	89.687.958	93.976.286	96.321.249	84.341.664
je Einwohner	305	326	336	330	286

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II¹¹ sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II

¹¹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

genannten Leistungen zuständig. So liegt der quantitative 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 befinden sich die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal. Seit 2012 nimmt die Stadt Münster die Grundsicherung für Arbeitssuchende in alleiniger kommunaler Trägerschaft wahr. Das bedeutet, neben der Gewährung von Geldleistungen ist die Stadt Münster auch alleinverantwortlich für die Beratung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung aller Langzeitlosen in ihrem Zuständigkeits- und Wirkungsbereich. Die Finanzkennzahlen werden nicht im Zeitverlauf dargestellt, da es unterschiedliche Buchungssystematiken durch die Organisationsveränderungen gibt.

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 bildet das Minimum der Vergleichskommunen.

SGB II-Quote in Prozent

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert
2011	8,5	8,5	21,4	14,8
2012	8,4	8,4	21,6	14,8

In 2011 hat die Stadt Münster rd. 49,6 Millionen Euro und in 2012 rd. 53,2 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen landesweit aus durchschnittlich zwei Personen. So verhält es sich auch in der Stadt Münster.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.490	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.602	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20

*Neuoption, bis 2011 wurde mit der BA nach dem Nettoprinzip abgerechnet, 2012 wurde nach dem Bruttoprinzip abgerechnet

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.388	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.491	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. In Münster liegen die Transferaufwendungen aufgrund des hohen Mietniveaus über dem dritten Quartil der Vergleichsstädte. Sie machen landesweit über 95 Prozent der kommunalen Leistungen aus.

gen aus. So verhält es sich auch in Münster. 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.

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das BuT in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.¹² In der Praxis hat sich das BuT als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt und wurde bereits mehrfach verändert. Ferner wird auch Schulsozialarbeit nach Bildung und Teilhabe zweckgebunden finanziert. Dafür wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten erhöht. Die GPA NRW hat sich daher entschlossen, nur wenige Kennzahlen darzustellen. Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden.

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen, als auch zentral 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 Münster erfolgt die Leistungsgewährung für Berechtigte nach dem SGB II im Jobcenter, ansonsten in der jeweiligen Sachbearbeitung im Sozialamt. Für die Anspruchsberechtigten aus dem Wohngeldgesetz und dem Bundeskindergeldgesetz bildete das Sozialamt ein separates Sachgebiet. Da die Erfahrungen mit der Bewilligung von BuT Mitteln noch sehr neu sind, trifft die GPA NRW keine Aussage zur optimalen Organisation.

Das Sozialdezernat hat Arbeitsanweisungen zum BUT erlassen. Darüber hinaus gibt es Zielvereinbarungen und Arbeitsanweisungen für die BuT Sozialarbeit. Hier wird schulscharf dokumentiert.

→ **Feststellung**

Die schulscharfe Dokumentation der BuT Sozialarbeit erleichtern das Controlling und die Steuerung.

¹² Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Kennzahlen zum BuT

Für BuT Leistungen wendete die Stadt Münster 2012 rd. 2,3 Millionen Euro auf. Lt. Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) schöpfte die Stadt Münster rd. 95 Prozent der Bundesmittel für das BuT aus. In NRW lag die Ausschöpfungsquote bei rd. 63 Prozent. Bundesweit lag der Schnitt sogar nur bei 60 Prozent. 2013 ist die Ausschöpfungsquote der BuT-Mittel bei allen Kommunen erheblich gestiegen. 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.

Transferaufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert
92	87	234	133

Für die Schulsozialarbeit wendete die Stadt Münster in 2012 rund 1,03 Millionen Euro auf. Das sind rund 18 Euro je Einwohner unter 21 Jahre auf. Damit liegt Münster unter 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 Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist¹³. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen. Der Rat der Stadt Münster beschloss im Jahr 2013 einen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenkonvention. Die Stadt möchte sich zu einer inklusiven Stadt entwickeln. Dazu entwickelte sie viele Einzelmaßnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern.

Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfen zu begrenzen. Auch in Münster stehen die Leistungen der Eingliederungshilfe im Fokus. Ziel der Stadt war es, Arbeitsabläufe zu verbessern, um Hilfeprozesse effektiver steuern zu können. Auch der Behindertenfahrdienst sollte reformiert werden. Nähere Ausführungen finden sich in den entsprechenden Kapiteln.

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 er-

¹³ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

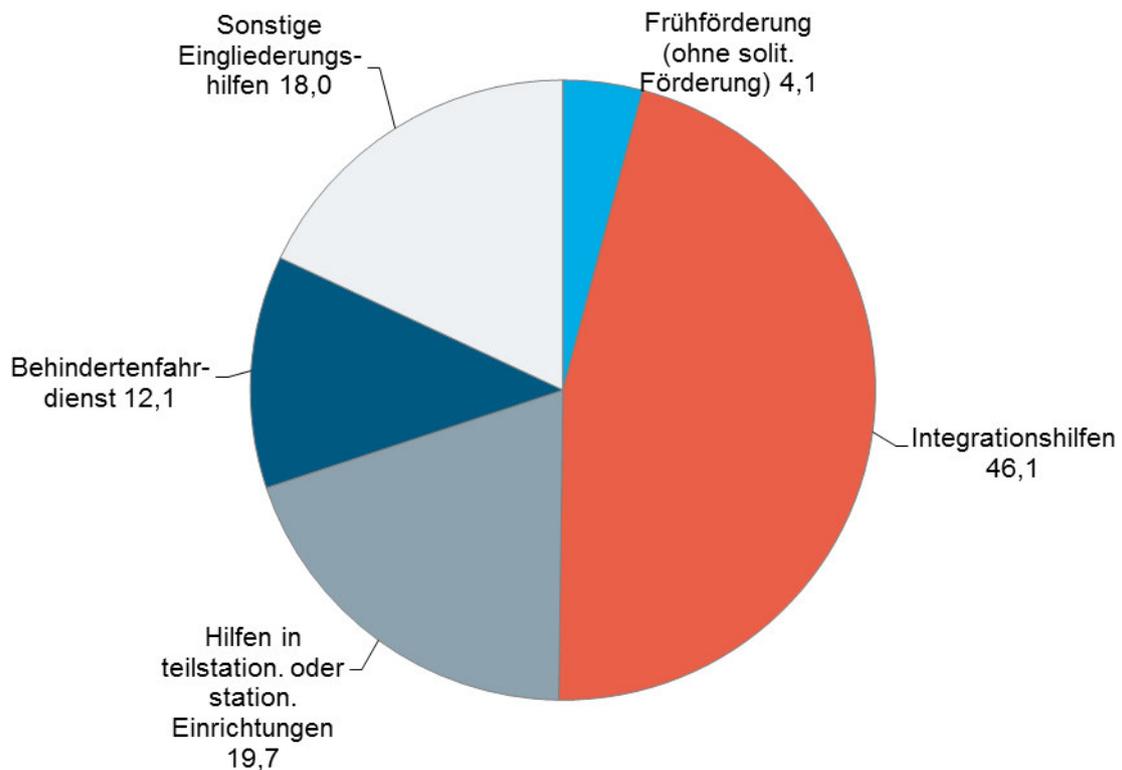
fasst. Hier hat die GPA NRW bei den kreisfreien Städten große Unterschiede in der Zuordnung festgestellt.

Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen mit Behindertenfahrdienst	1.573.027	2.176.020	2.279.283	2.455.890	2.279.759
Transferaufwendungen ohne Behindertenfahrdienst	1.310.000	1.922.661	2.020.077	2.188.045	2.003.484

In der Stadt Münster verteilt sich die Eingliederungshilfe auf folgende Hilfearten:

Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe in Prozent 2012



Die oben dargestellte Frühförderung bezieht sich auf Einzelfälle, die vom Sozialamt bewilligt werden. Die Frühförderung, die das Gesundheitsamt mithilfe von Heilpädagoginnen und Sozialarbeiterinnen durchführt, wird im Rahmen einer Sachleistung erbracht. Außer anteiligen Personalkosten werden hierfür keine Kosten veranschlagt. Im Jahr 2012 wurden hierfür rund 640.000 Euro aufgewendet.

Der Transferaufwand für die Eingliederungshilfen ist in Münster wie auch in den anderen kreisfreien Städten gestiegen, insbesondere die Fallzahlen und Aufwendungen für die Integrationshilfen (siehe dazu auch Abschnitt Integrationshilfen). Ferner sind Fälle aus der Jugendhilfe

(Kinder mit Behinderungen in Pflegefamilien) zu Lasten der Sozialhilfe übernommen worden. Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	7,50	3,41	27,06	10,13	7,50	8,86	10,17	21
2012	6,79	3,25	28,47	10,99	7,53	9,12	11,70	20

In Münster werden die Eingliederungshilfen im Rahmen einer Einheitssachbearbeitung (siehe dazu Stellenvergleiche) im Sozialamt bearbeitet. Es hat keine Spezialisierung stattgefunden. Zusätzlich ist die Beratungsstelle Frühe Hilfen des Gesundheitsamtes beteiligt. Berücksichtigt werden in dem Vergleich nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung. In 2011 sind 2,67 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,44 Stellen für Leitung eingesetzt worden

Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,07	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,35	22

Wie oben bereits beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr unterschiedlich. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet.

Insbesondere die Antragsbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Hier kann sich bereits ein geringfügiger Anstieg des Antragsvolumens (z. B. Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer, da durch ständige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen sind. Besonders die Integrationshilfen haben sich ständig weiterentwickelt. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt.

→ **Empfehlung**

Eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Wirksam ergänzt werden die Eingliederungshilfen in Münster durch das umfassende Beratungs- und Unterstützungsangebot für Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen. Im Sozialamt ist eine Koordinierungsstelle für Behindertenfragen, die Maßnahmen der einzelnen Bereiche koordiniert und weiterentwickelt, eingerichtet. Daneben ist sie zentrale Ansprechpartnerin für die behinderten Menschen in Münster.

Das Sozialamt hat wichtige Themen im Intranet im Wiki/Sozialamt aufbereitet. Darin sind auch viele Themen aus der Eingliederungshilfe enthalten.

→ **Feststellung**

Die Aufbereitung wichtiger Themen im Intranet gewährleistet die rechtmäßige Hilfestellung und unterstützt die Sachbearbeitung. Das umfassende Beratungs- und Unterstützungsangebot für Menschen mit Behinderung der Stadt Münster ist positiv.

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 als Leistungsträger finanziert. Eine Kostenbeteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Ein Teil der Leistungen der Frühförderung in Münster wird vom Gesundheitsamt erbracht. Dort ist die Beratungsstelle Frühe Hilfen zuständig. Die Beratungsstelle bietet frühe gesundheitliche Hilfen, zum Beispiel durch Familienhebammen, aufsuchende Hilfen in Einrichtungen oder in der häuslichen Umgebung sowie Frühförderung für entwicklungsverzögerte Kinder an. Die Beratungsstelle ist von der Schwangerschaft bis zum Ende der Schulzeit zuständig. Die Beratung können nur Einwohner der Stadt Münster in Anspruch nehmen. Das Beratungsteam besteht aus Ärzten, Psychologen, Sozial- und Heilpädagogen, Sozialarbeitern, Hebammen, Kinderkrankenschwestern und Logopäden. Es besteht eine enge Vernetzung mit dem Jugendamt und den Schulärzten.

Die Unterstützungsleistung Frühförderung im Gesundheitsamt ist in Münster historisch gewachsen und inzwischen etabliert. Dieses verdeutlicht auch die geringe Zahl der Kinder, die interdisziplinäre Frühförderung in Münster in Anspruch nehmen. Viele Eltern in Münster kennen die Beratungsstelle. Weitere Zugänge zur Frühförderung erfolgen durch die Kinderärzte und die Kindertageseinrichtungen. Diese sprechen die Eltern entwicklungsverzögerter Kinder gezielt an.

Das Gesundheitsamt übernimmt neben der Beratung und Diagnostik auch die heilpädagogische Frühförderung für Kinder. Die Frühförderung erbringt das Gesundheitsamt im Rahmen einer Sachleistung. Bescheide werden nicht erlassen. Hier ist ein festes Team zuständig. Neben festangestellten Mitarbeitern wirken auch Honorarkräfte an der Durchführung der Frühförderung mit. Die Diagnostik erfolgt in mehreren Stufen. Nachdem eine Arzthelferin einen standardisierten Grundbogen aufgenommen hat, erfolgt ein Erstgespräch mit einer Sozialarbeiterin. Die Entwicklungsdiagnostik erstellt bei Kindern unter drei Jahren die Frühförderin, bei Kindern über drei Jahren eine Psychologin. Das Gesundheitsamt wertet die Frühförderfälle regelmäßig aus und erstellt eine Quartalsstatistik. Wirkungskennzahlen (Outcome) sind bisher für die Frühförderung nicht entwickelt.

→ **Empfehlung**

Wirkungskennzahlen bilden eine Voraussetzung für die ständige Qualitätssicherung und/oder Qualitätsverbesserung und zeigen der Verwaltungsleitung und Politik die Ergebnisse der Arbeit auf. Deshalb sollte die Stadt Münster Wirkungskennzahlen entwickeln.

Das Gesundheitsamt der Stadt Münster betreut seit Jahren eine nahezu konstante Zahl an Kindern in heilpädagogischer Frühförderung:

Kinder in heilpädagogischer Frühförderung

2008	2009	2010	2011	2012	2013
124	143	151	157	145	149

Kinder, die durch das Gesundheitsamt betreut werden; Zahlen des Gesundheitsamtes

→ **Feststellung**

Während in vielen Kommunen die Fallzahlen in den letzten Jahren stark ansteigen, verändern sie sich in Münster wenig.

Die Kosten für das in der Frühförderung eingesetzte Personal sind seit 2008 (rund 500.000 Euro) bis 2012 (rund 645.000 Euro) erheblich gestiegen. Overheadkosten (Kosten eines Arbeitsplatzes, IT-Kosten, Kosten für Leitungskräfte etc.) werden vom Gesundheitsamt nicht erfasst. Eine interne Leistungsverrechnung zwischen dem Gesundheitsamt und dem Sozialamt existiert nicht. Die interne Leistungsverrechnung soll dazu dienen, die notwendige Transparenz über die Leistungsströme für beide Seiten (Sozialamt und Gesundheitsamt) zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Zur Herstellung einer höheren Transparenz sollten alle Kosten der Frühförderung durch das Gesundheitsamt erfasst und dargestellt werden. Dieses gewährleistet aktuelle und transparente Informationen für die Steuerung der Frühförderung. Dazu sollte zusammen mit dem Sozialamt eine interne Leistungsverrechnung aufgebaut werden.

Das Sozialamt bewilligt daneben noch Einzelfälle wie zum Beispiel Mototherapie, heilpädagogisches Reiten und die Interdisziplinäre Frühförderung im Heinrich-Piepmeyer-Haus. Die Fallzahl für die oben benannten Hilfen ist gesunken.

Transferaufwendungen Frühförderung (ohne Aufwendungen des Gesundheitsamtes) je Leistungsbezieher in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
4.375	3.910	3.922	2.607	2.036

Aufgrund der fehlenden Gesamtübersicht zu den Kosten der Frühförderung (bekannt sind lediglich die Personalkosten) hat die GPA NRW die Werte der Stadt Münster nicht mit in den interkommunalen Vergleich aufgenommen. Gleichwohl sind die interkommunalen Eck- und Quartilswerte nachrichtlich dargestellt:

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	*	783	7.435	3.067	1.800	2.696	4.009	21
2012	*	1.208	5.629	3.040	1.833	2.632	4.266	20

*In Münster kann die Kennzahl nicht dargestellt werden.

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre¹⁴ und solitäre Förderung) enthalten. Aus diesem Grunde ist die Spannweite der Kennzahlenwerte sehr groß. In Münster ist eine interdisziplinäre Frühförderstelle eingerichtet. Die Anzahl der teilnehmenden Kinder ist bisher gering. Es können bis zu 25 Kinder teilnehmen (acht nahmen 2014 teil). Wie oben bereits beschrieben, liegt die geringe Teilnahme an dem etablierten System der Frühförderstelle im Gesundheitsamt.

Es gibt nicht in allen kreisfreien Städten eine interdisziplinäre Frühförderung. Dies schränkt – ebenso wie die unterschiedliche Ermittlung der Fallzahlen – die Vergleichbarkeit der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ein. Dazu kommt eine unterschiedliche Leistungsintensität durch die bewilligten Fördereinheiten je Woche oder die zeitlichen Bestandteile einer Fördereinheit.

Die Stadt Münster hat mit dem Träger der interdisziplinären Frühförderung Vereinbarungen und Verträge abgeschlossen. Bestandteil dieser Verträge ist neben fachlichen und qualitativen Aspekten auch eine Regelung über die Abrechnung und Kostentransparenz. Diese Vereinbarungen und Verträge sind bis zum 31.12.2014 befristet. Damit soll die interdisziplinäre Frühförderung erprobt und eventuell auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse weiter ausgebaut werden.

→ Feststellung

Die interdisziplinäre Frühförderung erst zu erproben schafft Transparenz über die Bedarfe und die Kosten. Das Risiko für die Stadt Münster und für den Träger wird hierdurch minimiert. Die Stadt Münster hat mit den Leistungsanbietern Leistungs- Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen gem. § 75 SGB XII abgeschlossen.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention¹⁵. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne

¹⁴] siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

¹⁵ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

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.). Jede Kommune entwickelt dafür ein eigenes Verfahren, einen eigenen Inklusionsweg.

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 Euro¹⁶. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausgezahlt. 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. Die Stadt Münster erhält vom Land NRW rd. 500.000 Euro.

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	486.820	1.015.848	1.174.982	1.312.547	1.051.159
je Leistungsbezieher	9.736	13.366	14.506	18.487	14.205

Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen nicht beteiligt.

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Integrationshilfen werden nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poollösungen ist es nicht immer möglich die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben. In Münster gibt es bisher nur „kleine“ Poollösungen. Es teilen sich beispielsweise zwei Kinder einen Integrationshelfer. Die Stadt Münster will die Poollösungen ausweiten. An einigen Förderschulen, die regelmäßig viele Integrationshelfer benötigen, sollen Pools von Integrationshelfern eingerichtet werden. Mit der Flexibilisierung des Einsatzes sollen Kostenreduzierungen erreicht werden. Erfahrungen anderer Städte haben gezeigt, dass Kostensenkungen durch die Einrichtung von Pools (Synergien) nicht immer erreicht werden konnten bzw. schwer nachzuweisen waren. Durch die Einrichtung wird allerdings eine Senkung des Verwaltungsaufwandes erreicht, da ein erheblicher Anteil über die Schulen organisiert wird. Jeder Antrag auf Integrationshilfen wird vom Gesundheitsamt der Stadt Münster geprüft. Für die Bedarfsermittlung werden die schulfachliche Stellungnahme sowie die Stellungnahme des Amtsarztes zu Grunde gelegt. Darin wird auch festgelegt, ob eine Fachkraft benötigt wird.

Zurzeit führen mehrere Anbieter die Integrationshilfen durch. Einige kreisfreie Städte schreiben die Integrationsleistungen regelmäßig aus. Dadurch werden die Vereinbarungen regelmäßig überprüft und aktualisiert. Der Markt von Anbietern hat sich sehr verändert. Mit allen Anbietern werden Vereinbarungen geschlossen. Nach Aussage der Stadt Münster ist die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren verbindlich geregelt.

¹⁶ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

→ **Feststellung**

Eine Mischung aus privaten Anbietern und freien Trägern und aus Fachkräften und Nichtfachkräften hat sich bewährt, ohne zu Qualitätseinbußen beim Hilfeempfänger zu kommen. Da viele Akteure an dem Verfahren beteiligt sind, ist eine enge Abstimmung und Vernetzung notwendig. In Münster läuft diese Abstimmung gut.

Auch das Jugendamt finanziert Integrationshilfen an Schulen. Sie hat nach Aussage des Sozialamtes ein anderes Modell gewählt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster braucht eine enge Abstimmung zwischen Sozial- und Jugendhilfe, um gleiche Leistungen einheitlich (einheitliche Abläufe) abzuwickeln und um ihre Verhandlungsposition gegenüber den Leistungserbringern zu wahren. Bei identischen Leistungen müssen Sozial- und Jugendhilfe miteinander verzahnt werden.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen, sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹⁷. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. Auch in Münster war der Fahrdienst Thema der Haushaltskonsolidierung. Er war Bestandteil des Spar- und Konsolidierungsprogramms 2006 bis 2009. Zum 01.07.2006 wurde eine einkommens- und vermögensabhängige Eigenbeteiligung der Teilnehmer des Fahrdienstes eingeführt. Sofern die finanziellen Voraussetzungen für die Gewährung von Eingliederungshilfe nicht vorlagen, betrug die Eigenbeteiligung zunächst 5,00 Euro pro Fahrt. Ab 01.04.2009 betrug sie 2,50 Euro pro Fahrt. Ab 10.06.2010 wurde die Eigenbeteiligung durch Ratsbeschluss wieder aufgehoben.

Die Stadt Münster fördert einen Träger mit kommunalen Mitteln, der die Beförderung durchführt. In anderen kreisfreien Städten steht der Zugang zum Behindertenfahrdienst gewerblichen als auch gemeinnützigen Anbietern offen. Zum Teil können sich die Teilnehmer am Behindertenfahrdienst ihren Dienstleister selbst aussuchen.

Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	263.027	253.359	259.206	267.845	276.275
Teilnehmer*	332	368	404	391	391
je Teilnehmer	792	688	642	685	707

*Berechtigte Personen mit einem Berechtigungsschein

¹⁷ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Die Anzahl der Teilnehmer am Behindertenfahrdienst ist seit Jahren nahezu konstant. Diese Teilnehmer haben im Jahr 2012 rd. 15.700 Fahrten in Anspruch genommen. Bezogen auf den Einwohner bestehen hohe Spannbreiten zwischen den Extremwerten. Dieses macht die unten stehende Tabelle deutlich:

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,92	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,94	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. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht.

Den Fahrdienst in Münster können Menschen mit Behinderungen mit einem Schwerbehindertenausweis mit dem Merkzeichen aG (außergewöhnlich gehbehindert) in Anspruch nehmen. Diese müssen aufgrund ihrer Behinderung ständig auf einen Rollstuhl angewiesen sein oder wegen der besonderen Art und Schwere der Behinderung einem Menschen im Rollstuhl gleichgestellt sein. Die Fahrten sind auf das Stadtgebiet und einen Friedhof außerhalb des Gebiets begrenzt.

Sofern die Voraussetzungen vorliegen, erhalten die Teilnehmer einen Berechtigungsausweis. Die Anträge werden von der Fachstelle für behinderte Menschen mit einem geringen Stellenanteil bearbeitet. Sie sind auch über das Internet auf der Seite der Stadt abrufbar.

→ **Feststellung**

Die Möglichkeit, die Anträge auf Teilnahme am Behindertenfahrdienst auch über das Internet abzurufen, erleichtert den behinderten Menschen die Antragstellung.

Eine Einkommens- und Vermögensüberprüfung und eine Eigenbeteiligung der Teilnehmer erfolgt wie oben bereits beschrieben nicht. In anderen kreisfreien Städten müssen sich die Teilnehmer mit kleinen Beiträgen am Fahrdienst beteiligen, bzw. findet eine Einkommens- und Vermögensprüfung statt. Manche Vergleichskommunen haben den Fahrdienst auf die pflichtigen Leistungen nach dem SGB XII beschränkt.

Monatlich erhalten die Berechtigten zehn Berechtigungsscheine für je eine Fahrt. Bisher erbringt in der Stadt Münster nur ein Dienstleister gegen eine Pauschalzahlung die Leistung des Behindertenfahrdienstes. Darin enthalten sind der Telefondienst, die Disposition und Sonderleistungen wie Tragehilfen etc. und die Taxikosten. Die Leistung wurde nicht öffentlich ausgeschrieben. In anderen Kommunen werden diese Leistungen regelmäßig in den Wettbewerb gestellt. Häufig sind neben öffentlichen Anbietern inzwischen auch private Anbieter am Markt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat die Leistungen des Behindertenfahrdienstes bisher nicht öffentlich ausgeschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster muss die Leistungen des Behindertenfahrdienstes zukünftig öffentlich ausschreiben. Der EU Schwellenwert für die Auftragsvergabe liegt bei 200.000 Euro¹⁸. Dieser Schwellenwert wird von Münster überschritten. Eine Eigenbeteiligung der Teilnehmer am Fahrdienst bringt eine Entlastung des Haushalts. Dieses zeigen auch die Zahlen der Stadt Münster.

Hilfe zur Pflege

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziales zur Hilfe zur Pflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

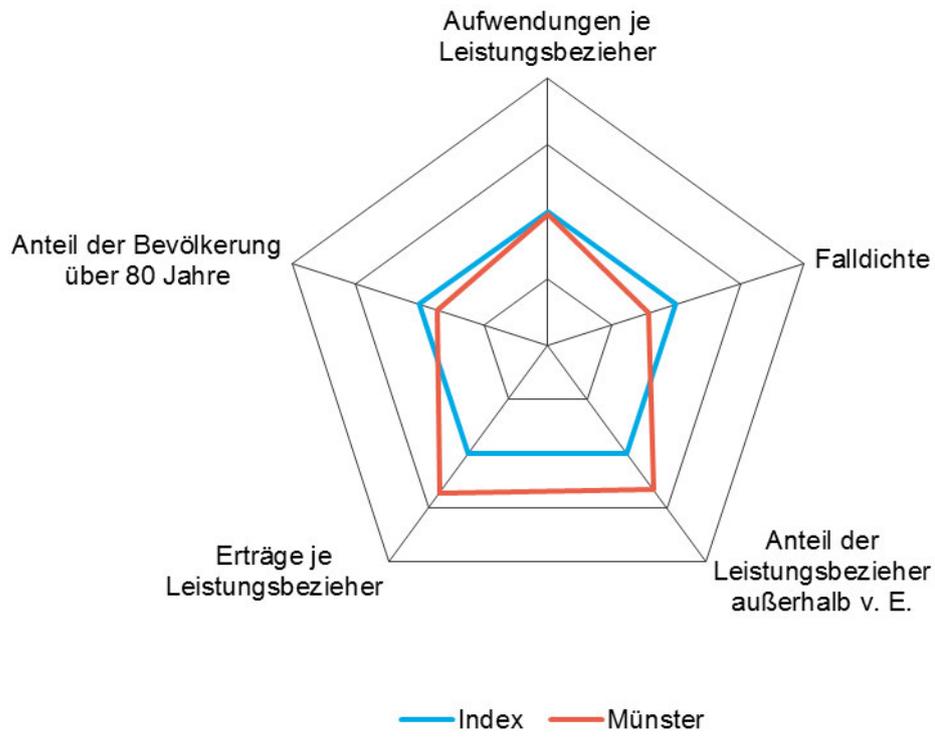
Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling und den Einsatz von Pflegefachkräften. Das Sozialamt der Stadt Münster hat das Controlling verbessert. Steuerungskennzahlen sind entwickelt und regelmäßig fortgeschrieben. Ein zentrales Controlling befindet sich im Aufbau. Inzwischen sind zwei Pflegefachkräfte dem Sozialamt zugeordnet. Dort gehören sie zum Fachdienst Senioren und Pflege. Die Arbeitsergebnisse und Erfolge dieses Teams dokumentiert das Sozialamt kontinuierlich. Nach Aussage der Stadt Münster hat sich der Einsatz der Pflegefachkräfte bisher bewährt.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege maßgeblich beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte. Die Grafik zeigt, wie viel Prozent des Index (= 100 Prozent) die Stadt Münster erreicht.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 Der Kommission vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren

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	458	1,0	458
4. Kapitel SGB XII	2.563	0,7	1.794
Gesamt	3.021		2.252

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2012

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	497	1,0	497
4. Kapitel SGB XII	2.708	0,7	1.896
Gesamt	3.205		2.393

Gewichtung stationäre Hilfe zur Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Leistungsbezieher eigene Zuständigkeit	776	1,0	776
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LWL	165	1,0	165
Pflegewohngeldselbstzahler	288	0,4	115
Gesamt	1.229		1.056

→ 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
Münster im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	7
Realschulen	9
Gymnasien	10
Sekundarschule	11
Gesamtschulen	12
Potenzialberechnung Schulgebäude	14
Schulturnhallen	15
Turnhallen (gesamt)	16
Gesamtbetrachtung	18
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	19
Schulsekretariate	21
Organisation und Steuerung	23
Schülerbeförderung	25
Organisation und Steuerung	27
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	29

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen und Berufskollegs) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr **2011/2012**. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Münster mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen.

Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

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.

Grundschulen

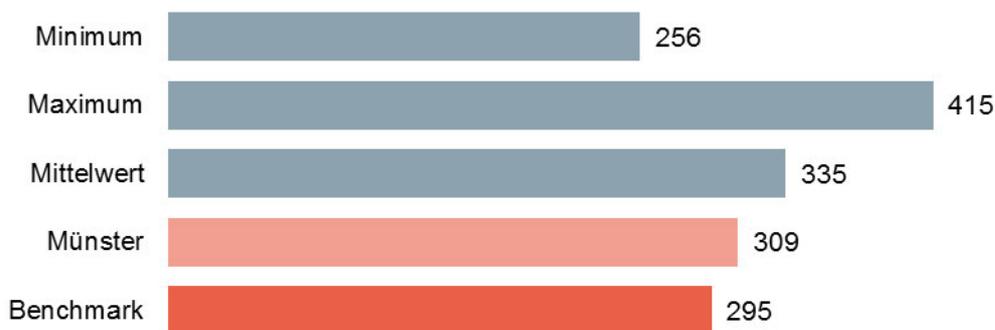
Wie in den meisten Kommunen war die Anzahl der Grundschüler auch in Münster bis zum Jahr 2011 rückläufig. Seit dem Jahr 2000 hat sie sich von 10.015 auf 9.223 im Schuljahr 2011/12 verringert. Dies entspricht einem Rückgang von acht Prozent. Im Schuljahr 2012/13 waren es allerdings bereits wieder 9.304 Schüler und im Schuljahr 2013/14 insgesamt 9.256 Schüler, sodass die Zahlen derzeit stabil sind und nicht weiter sinken.

In dem letzten Prüfungsturnus hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Münster ein Wert von 16,16 m² je Schüler. Dieser lag interkommunal auf leicht überdurchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einkalkuliert. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert geringfügig auf 16,61 m² je Schüler erhöht.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Münster 46 Grundschulen, die fast alle über ein OGS-Angebot verfügten. Der Anteil der Schüler, die ein solches Ganztagsangebot in Anspruch nahmen, lag bei 41 Prozent (33 Prozent OGS und 8 Prozent Ganztags) und ist bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
309	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 beiden folgenden Schulen auffällig hohe Werte ausweisen:

- Overbergschule mit 757 m² je Klasse und

- Matthias-Claudius-Schule Handorf mit 516 m² je Klasse.

Der sehr hohe Flächenwert der Overbergschule ist überwiegend darin begründet, dass die Schule nur noch einzügig geführt wird, während das Gebäude auf Zwei- bis Drei-Zügigkeit ausgelegt ist. Aufgrund der Gebäudestruktur ist der Anteil der Verkehrsflächen sehr hoch. Der Umstand, dass das Gebäude voll unterkellert ist, wirkt sich außerdem ungünstig auf den Flächenwert aus. Da fast alle Schüler an den Betreuungsangeboten der Schule teilnehmen, davon rund 85 Prozent am Offenen Ganztagsbetrieb, verfügt die Overbergschule noch über einen großen OGS-Bereich bestehend aus drei Betreuungsräumen und einem Speisesaal. Im Gebäude ist noch die PTA-Lehranstalt untergebracht. Bei der Ermittlung der BGF für die Overbergschule sind lediglich die Hauptnutzflächen der PTA ohne Berechnung anteiliger Nebenflächen usw. abgezogen worden.

Auch in der Matthias-Claudius-Schule in Handorf ist ein ausgedehnter OGS-Bereich vorhanden, zudem eine große Aula. Die Schule hatte im Schuljahr 2011/12 lediglich sechs Klassen. Im Schuljahr 2014/15 hat sie insgesamt acht Klassen gebildet, sodass sich der Kennzahlenwert bei einer aktuellen Betrachtung reduzieren würde. Rd. 80 Prozent der Schüler nehmen an einem Betreuungsangebot teil (Schule von acht bis eins und offener Ganztags). Einige Räume werden derzeit von der Musikschule und einem Sportverein genutzt.

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 im Primarbereich insgesamt ein Flächenüberhang von rund 5.800 m².

Weil es für die Pestalozzischule zum Schuljahr 2013/14 lediglich vier Anmeldungen gab, so dass keine Eingangsklasse gebildet werden konnte, wurde diese Grundschule geschlossen. Das Schulgebäude wird allerdings von der Idagrundschule weiterhin genutzt.

Die Absicht der Verwaltung, den Schulstandort der einzügigen Grundschule Loevelingloh aufzugeben, wurde von den politischen Gremien abgelehnt.

Die Stadt Münster legt für die Versorgung mit Grundschulen das Prinzip „Kurze Beine – Kurze Wege“ zugrunde. Münster hat mit 303 km² gegenüber dem Mittelwert von 169 km² eine sehr große Gemeindefläche. Gleichzeitig ist die Bevölkerungsdichte mit 963 Einwohner je km² eher gering (Mittelwert: 1.948 Einwohner je km²). Aufgrund dieser Struktur unterhält die Stadt Münster viele kleine Grundschulen, die auch am Rande des Stadtgebiets gelegen sind.

Bereits 29 von 46 Grundschulen wurden im Schuljahr 2011/12 ein- bzw. zweizügig geführt. Im Schuljahr 2007/08 waren dies noch 23 Grundschulen.

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.

Die Grundschule Berg Fidel nimmt zusammen mit der Hauptschule Geist am Schulversuch „Primus“ teil. (Schulversuch „Primus“: für gemeinsames Lernen von Klasse eins bis zehn). Die beiden Schulen werden auslaufend aufgelöst. Die Klassen eins und fünf des Schulversuchs Primus starten zum Schuljahr 2014/15.

Nach den bisher vorliegenden Prognosen der Stadt Münster ist davon auszugehen, dass sich die Grundschülerzahl zum Schuljahr 2019/20 geringfügig auf 9.281 erhöhen wird (das ent-

spricht einer Steigerung um ca. ein Prozent). Die Schulverwaltung geht davon aus, dass nach den neuesten kleinräumigen Bevölkerungsprognosen, die noch in 2014 vorliegen sollen, die Steigerung noch höher sein wird. Dies begründet die Verwaltung damit, dass die tatsächliche Entwicklung geplanter Neubaugebiete bzw. Veränderungen im Bestand in der aktuellen Bevölkerungsprognose nicht berücksichtigt werden konnten. Insbesondere trifft dies für die in den kommenden Jahren zur Verfügung stehenden Konversionsflächen der britischen Streitkräfte zu. Die entsprechenden kleinräumigen Prognosen werden voraussichtlich im Herbst 2014 vorliegen.

Ausgehend von 9.281 Grundschulern zum Schuljahr 2019/20 und einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern ergäben sich 412 Klassen; im Vergleichsjahr 2011 waren es noch 398 Klassen und im Schuljahr 2013/14 bereits 403 Klassen.

Unter der Voraussetzung, dass die dreizügige Primus-Schule von der Bezirksregierung genehmigt wird und bis zum Jahr 2019/20 bestehen bleibt, würden sich die Schülerzahlen der Grundschulen um maximal 300 Schüler reduzieren. Auf der Basis von ca. 9.000 Grundschulern und einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern ergäben sich 400 Klassen.

Die Schulverwaltung geht davon aus, dass der Anteil der Schüler, die ein Ganztagsangebot in Anspruch nehmen, um 15 Prozent ansteigen wird. Die GPA NRW geht bei einem OGS-Anteil von 60 Prozent von einem Benchmark von 303 m² je Klasse aus. Sofern die Grundschule Berg Fidel zugunsten des Schulversuchs Primus aufgegeben wird, ergibt sich in der Potenzialberechnung für das Prognosejahr 2019/20 für die Grundschulen kein Flächenüberhang.

→ **Feststellung**

Die Grundschulen in der Stadt Münster werden gemäß den Prognosedaten in den nächsten Jahren gut ausgelastet sein.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Münster gab es in 2011/2012 folgende weiterführenden Schulen:

- sieben Hauptschulen,
- neun Realschulen und
- elf Gymnasien.

Neue kommunale Schulen in Münster zum Schuljahr 2012/13:

- Sekundarschule „Schulcampus Roxel“ und
- Gesamtschule Münster-Mitte.

Daneben gibt es in Münster folgende Schulen in privater Trägerschaft:

- eine Gesamtschule,
- drei Gymnasien,
- eine Montessori-Schule und

- eine freie Waldorfschule .

Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der nachfolgenden Flächenbe-
trachtung.

Hauptschulen

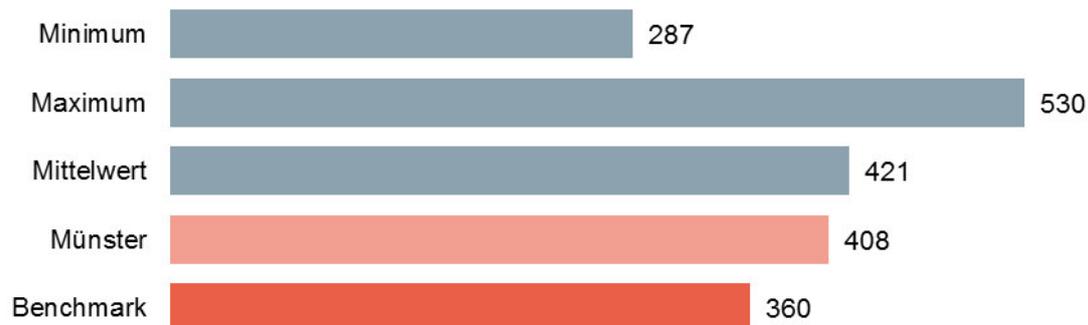
Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Münster im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 um 35 Prozent verringert. Damit ist die Hauptschule die Schulform mit dem stärksten Rückgang. Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Diese Entwicklung stellt sich in vielen Städ-
ten ähnlich dar.

Als Reaktion auf den Schülerrückgang hat die Stadt Münster zum Ende des Schuljahres 2010/2011 die Auflösung der Wartburgschule beschlossen. Das Gebäude wurde zunächst ver-
mietet. Inzwischen steht es jedoch leer und soll verkauft werden.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Münster nur noch sieben Hauptschulen.

Der Benchmark liegt für Hauptschulen in Halbtagsform bei 320 m² je Klasse, für Ganztags-
hauptschulen bei 370 m² je Klasse. Aufgrund der Ganztagsquote von 70 Prozent setzen wir für
die Hauptschulen in Münster insgesamt einen Benchmark von 360 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
408	287	530	421	396	425	465	21

Die Einzelaufstellung der Standorte (Grafik 2 am Ende des Teilberichts) zeigt, dass lediglich die
Hauptschule in Wolbeck den Benchmark unterschreitet. Diese lag mit 210 m² je Klasse weit
unterhalb des Zielwertes. Die höchsten Kennzahlenwerte entfallen auf folgende Schulen:

- Droste-Hauptschule Roxel mit 542 m² je Klasse,
- Geistschule mit 455 m² je Klasse und
- Fürstenbergschule mit 422 m² je Klasse.

Die Droste-Hauptschule Roxel ist gemeinsam mit der Realschule Roxel (und seit dem Schuljahr 2012/13 mit der Sekundarschule Roxel) in einem Gebäude untergebracht. Die Flächen des Schulzentrums wurden auf der Grundlage der Schülerzahlen auf die einzelnen Schulformen aufgeteilt, da aufgrund der gemeinsamen Nutzung von Gebäudeflächen keine konkrete Aufteilung möglich ist.

Die Geistschule ist eine Ganztags Hauptschule. Die Schule hatte im Schuljahr 2011/12 insgesamt 16 Klassen gebildet. Im Schuljahr 2013/14 sind es 19 Klassen.

Im Vergleichsjahr 2011 errechnet sich für die Hauptschulen insgesamt ein Flächenüberhang von insgesamt rund 4.400 m². Die vorliegenden Prognosen der Stadt Münster gehen davon aus, dass die Schülerzahl weiter absinken wird. Im Vergleichsjahr waren es noch 90 Haupt- schulklassen und im Schuljahr 2013/14 bereits nur 78 Klassen.

Auf die sinkenden Schülerzahlen hat die Stadt Münster wie folgt reagiert:

- Die Fürstenberg-Hauptschule wurde aufgrund zu geringer Anmeldezahlen ab dem Schuljahr 2011/12 auslaufend aufgelöst. (Politischer Wille ist, dass in dem momentan auslaufenden Gebäude der Fürstbergschule mit den ersten Jahrgängen der neuen städtischen sechszügigen Gesamtschule Fürstenberg im Schuljahr 2015/16 gestartet werden soll).
- Die Droste-Hauptschule in Roxel und die Realschule in Roxel wurden ab dem Schuljahr 2013/14 auslaufend geführt. Dies waren die Voraussetzungen zur Errichtung der Sekundarschule „Schulcampus Roxel“.
- Die Hauptschule Geist wird zum Schuljahr 2014/15 auslaufend aufgelöst für den Schulversuch „Primus“.

Durch diese Änderungen verfügt Münster zukünftig nur noch über vier Hauptschulen. Die Flächen für die Hauptschulgebäude reduzieren sich um 18.400 m². Dies entspricht der Hälfte der Gebäudeflächen der Hauptschulen im Vergleichsjahr.

Mit den neu gegründeten Schulformen Sekundarschule und Gesamtschule existieren nun auch für die Schüler mit einer Hauptschulempfehlung neue Angebote. Aufgrund der aktuellen und perspektivischen Anmeldesituation an Hauptschulen ist zu erwarten, dass die Anmeldezahlen an Hauptschulen weiter zurückgehen.

Zum Schuljahresbeginn 2014/15 werden alle vier Hauptschulen nur noch eine Eingangsklasse bilden können. Diese Schulen gehen rechnerisch in der Eingangsklasse auf eine Einzügigkeit zu. Bezogen auf die weiteren Jahrgänge werden die Hauptschulen nach der Schulstatistik ab dem siebten Jahrgang die Zweizügigkeit erreichen. Dies wird verursacht durch die Rückläufer und Wechsler der weiterführenden Schulen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert. Sie schließt drei von sieben Hauptschulen.

Realschulen

Die Schülerzahlen an den Realschulen sind in Münster vom Schuljahr 2003/04 bis 2011/12 um ca. acht Prozent gesunken.

Lediglich zwei von neun Realschulen werden als Ganztagschulen geführt. Dies sind die Geschwister-Scholl- und die Paul-Gerhardt-Realschule. Der Anteil der Ganztagschüler liegt in Münster bei elf Prozent. Für Realschulen mit einem Ganztagsanteil bis 20 Prozent berücksichtigt die GPA NRW einen Benchmark von 283 m² je Klasse. Bei Realschulen ohne Ganztagsangebot liegt der Zielwert bei 273 m² je Klasse und bei Ganztagsrealschulen bei 324 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
354	266	396	341	302	347	385	21

In der Einzelbetrachtung der Realschulen (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) unterschreiten die Realschule im Kreuzviertel, die Erich-Klausener-Schule und die Realschule Wolbeck den Zielwert. Folgende Standorte bilden die höchsten Kennzahlenwerte ab:

- Fürstin-von-Gallitzin-Schule mit 613 m² je Klasse,
- Realschule Roxel mit 566 m² je Klasse und
- Paul-Gerhardt-Schule mit 456 m² je Klasse.

Bei der Realschule Roxel verweisen wir auf die vorstehenden Ausführungen zu der Droste-Hauptschule in Roxel.

Die Paul-Gerhardt-Schule nutzte im Schuljahr 2011/12 neben dem eigenen Schulgebäude eine Gebäudehälfte der ehemaligen Überwasserschule. Daraus ergibt sich ein höherer Flächenverbrauch (doppelte Haustechnikräume, Eingangsbereiche, Erschließungsflächen usw.). Die Paul-Gerhardt-Schule ist eine Ganztagschule mit einem entsprechenden Raumangebot (Mensa, Aufenthaltsräume). Beide Gebäude stehen unter Denkmalschutz und haben großzügige Verkehrsflächen.

Bereits im Vergleichsjahr 2011 errechnet sich für die Realschulen ein Flächenüberhang von insgesamt rund 11.100 m². Dies entspricht ca. 20 Prozent der gesamten Realschulflächen.

Die Stadt Münster hat auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert. Die nachfolgenden beiden Realschulen mit hohen Kennzahlenwerten sind zwischenzeitlich zum Schuljahr 2012/13 auslaufend gestellt:

- Paul-Gerhard-Realschule - an deren Standort hat die Städtische Gesamtschule Münster-Mitte zum Schuljahr 2012/13 den Unterricht aufgenommen - und
- Realschule Roxel - hier hat die Sekundarschule den Betrieb aufgenommen-

Durch das Auslaufen der vorgenannten Realschulen und aufgrund der neuen Schulangebote hat sich die Zahl der Realschüler im Schuljahr 2013/14 auf 4.067 Schüler verringert. Im Vergleichsjahr waren es noch 4.433 Schüler.

Die Fürstin-von-Gallitzin-Schule soll zum Start der neuen Gesamtschule Fürstenberg voraussichtlich zum Schuljahr 2015/16 ebenfalls auslaufend aufgelöst werden.

Somit verfügt Münster zukünftig nur noch über sechs Realschulen. Mit der Ergänzung des Schulangebotes um die vierzügige Sekundarschule und die vierzügige Gesamtschule sowie der neuen geplanten sechszügigen Gesamtschule (voraussichtlich 2015/16) wird es in Münster erstmals städtische Schulen mit einem integrierten Angebot geben. An den Schulen werden alle drei Leistungsebenen des gegliederten Schulsystems existieren.

Durch das Auslaufen der drei Realschulen reduzieren sich die Flächen für die Realschulen um ca. 22.500 m². Dies sind 40 Prozent der gesamten Gebäudeflächen der Realschulen im Vergleichsjahr.

Aufgrund der aktuellen und perspektivischen Anmeldesituation an Realschulen geht die Schulverwaltung von zumindest konstanten Schülerzahlen aus. Hierbei sind die künftigen kleinräumigen Bevölkerungsprognosen nicht berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert und hat zwei Realschulen auslaufend gestellt und wird voraussichtlich (im Zusammenhang mit der zweiten Gesamtschule) eine weitere Realschule auflösen. Die weitere Entwicklung der Schülerzahlen ist von der künftigen kleinräumigen Bevölkerungsprognose und vom Wahlverhalten durch die neuen Schulformen abhängig.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Münster seit dem Schuljahr 2000/01 kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2011 besuchten 10.544 Schüler die städtischen Gymnasien. Dies bedeutet eine Steigerung von 28 Prozent. Im Vergleichsjahr 2011 hat Münster elf Gymnasien.

Viele Gymnasien 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. Für Ganztagsgymnasien gehen wir von einem Benchmark von 311 m² je Klasse aus.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
259	231	336	279	259	282	286	21

In der Gesamtbetrachtung der Gymnasien ist kein Flächenüberhang festzustellen.

Die Kennzahlenwerte der einzelnen Gymnasien (siehe Grafik 4 am Ende des Teilberichts) liegen überwiegend unter dem Benchmark. Die nachfolgend aufgeführten vier Gymnasien heben sich von den übrigen ab und überschreiten den Benchmark:

- Johann-Conrad-Schlaun-Gymnasium mit 343 m² je Klasse/Kurs,
- Schillergymnasium mit 336 m² je Klasse/Kurs,
- Ratsgymnasium mit 294 m² je Klasse/Kurs und
- Wilhelm-Hittorf-Gymnasium mit 277 m² je Klasse/Kurs.

Für das Schuljahr 2013/14 ist ein Rückgang der Schülerzahlen auf 10.048 zu verzeichnen, insbesondere verursacht durch den doppelten Abiturjahrgang 2013. Die Prognosen der Schulverwaltung gehen weiterhin von einem geringen Rückgang der Schülerzahlen aus.

Die Gymnasien in Münster werden von zahlreichen Schülern aus den Umlandgemeinden besucht.

→ Feststellung

Bei den Gymnasien in der Stadt Münster waren im Vergleichsjahr keine Flächenüberhänge festzustellen. Die GPA NRW geht bei Gymnasien nach G 8 von einem höheren Benchmark aus. Daher kann auch mit der verminderten Schülerzahl davon ausgegangen werden, dass die Gymnasien weiterhin gut ausgelastet sind; sofern sich das Schulwahlverhalten nicht wesentlich ändert.

Sekundarschule

Die Sekundarschule „Schulcampus Roxel“ hat im Schuljahr 2012/13 ihren Betrieb aufgenommen. Sie nutzt die Gebäude des Schulzentrums Roxel (13.300 m²). Während der Aufbauphase der Sekundarschule und dem parallelen Auslaufen der bisherigen Schulen (Droste-Hauptschule

und Realschule Roxel) stehen ausreichend Flächen zur Verfügung. Jedoch wird es nach vollständigem Aufbau der Sekundarschule zu Flächenüberhängen kommen. Die GPA NRW geht bei einer Vierzügigkeit der Sekundarschule von einem Flächenbedarf von ca. 8.000 m² aus (24 Klassen x 336 m² je Klasse). Selbst bei einer dauerhaften Vierzügigkeit der Sekundarschule verbleiben wesentliche Flächenüberhänge (5.300 m²).

→ **Feststellung**

Das Schulzentrum in Roxel wird mit der Sekundarschule Schulcampus Roxel voraussichtlich langfristig nicht ausgelastet sein.

Gesamtschulen

Die Gesamtschule Münster-Mitte hat ihren Betrieb erstmals zum Schuljahr 2012/13 aufgenommen. Sie nutzt nun gemeinsam mit der auslaufenden Realschule das komplette Gebäude der ehemaligen Überwasserschule (2.700 m²) und das der auslaufenden Paul-Gerhard-Realschule (6.500 m²). Außerdem wird das Gebäude der Paul-Gerhardt-Schule um eine Mensa und einen kleinen zusätzlichen Anbau (1.100 m²) erweitert. Auf dem Gelände der Überwasserschule wird ein Neubau für die Oberstufe (2.200 m²) errichtet. Somit stehen für die Gesamtschule Münster-Mitte insgesamt ca. 12.500 m² Fläche zur Verfügung. Die GPA NRW setzt für eine vierzügige Gesamtschule unter Berücksichtigung von zwölf Kursen für die Sekundarstufe II eine Fläche von ca. 11.000 m² an. Dabei sind noch keine zusätzlichen Räume für inklusiven Unterricht berücksichtigt. Doch auch mit eingerechneten Inklusionsräumen würde bei der geplanten Fläche ein Überhang von mindestens 1.000 m² verbleiben.

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Gesamtschule auf drei Gebäude aufgeteilt sein wird. Dies hat zur Folge, dass Erschließungsbereiche, Haustechnikräume, WC's, Nebenflächen in Unter- und Dachgeschossen usw. mehrfach vorhanden sind. Außerdem stehen die Gebäude der Paul-Gerhardt-Schule (Baujahr 1958) und der Überwasserschule (Baujahr 1910) unter Denkmalschutz und haben aufgrund der Gebäudestruktur sehr großzügige Nebenflächen. Im Gebäude der Paul-Gerhardt-Schule ist ein großer Fahrradkeller vorhanden. Das von der Stadt Münster aufgestellte Raumprogramm orientiert sich an dem Musterraumprogramm und berücksichtigt lediglich einige zusätzliche Gruppenräume für inklusiven Unterricht und Differenzierungen. Das Raumprogramm berücksichtigt sogar eine Doppelnutzung Mensa/ Forum, was zu erheblichen Flächenreduzierungen führt. Dies verdeutlicht, dass allein aus dem Unterrichtsbereich kein Flächenüberhang resultiert, sondern der Überhang in den o.g. Besonderheiten begründet ist.

→ **Feststellung**

Der errechnete Flächenüberhang bei der Gesamtschule Münster-Mitte ist zumindest teilweise auf die individuelle Gebäudestruktur zurückzuführen. Aus dem erhöhten Kennzahlenwert kann daher nur bedingt auf ein großzügiges Raumangebot geschlossen werden.

Im Jahr 2014 konnten über 200 Kinder bei der Anmeldung für die Gesamtschule Münster-Mitte nicht berücksichtigt werden.

Politischer Wille ist es, im Ostviertel der Stadt Münster eine zweite Gesamtschule einzurichten, die möglichst bereits zum Schuljahr 2015/16 starten soll.

Die Stadt Münster prüft, ob dieser Zeitplan eingehalten werden kann. Die sechszügig geplante Gesamtschule benötigt noch einen Erweiterungsbau. Es steht noch nicht fest, ob die Stadt für diesen Erweiterungsbau auf das Grundstück der jetzigen Oberfinanzdirektion zurückgreifen kann.

Möglich ist jedoch, dass die Gesamtschule im jetzigen Gebäude der aktuell auslaufenden Fürstenberg-Hauptschule (4.600 m²) mit den ersten Jahrgängen in Betrieb gehen könnte. Darüber hinaus soll die Gesamtschule das Gebäude der voraussichtlich zum Schuljahr 2015/16 auslaufend aufgelösten Fürstin-von-Gallitzin-Schule (8.000 m²) nutzen. Somit steht der neuen Gesamtschule - ohne Erweiterungsbau - eine Fläche von 12.600 m² zur Verfügung.

Die GPA NRW geht bei einer sechszügigen Gesamtschule für die Sekundarstufe I von einem rechnerischen Flächenbedarf von ca. 12.100 m² aus (36 Klassen x 336 m² je Klasse). Siehe hierzu die nachstehenden Erläuterungen zur Gebäudestruktur der Gesamtschule im Ostviertel. Ausgehend von 18 Kursen für die Sekundarstufe II setzen wir eine Fläche von ca. 4.300 m² an (18 Kurse x 236 m² je Kurs). Langfristig sieht die GPA NRW für die sechszügige Gesamtschule einen Flächenbedarf von 16.400 m². Somit müsste der Erweiterungsbau für die beabsichtigte Gesamtschule im Ostviertel über eine Fläche von ca. 3.800 m² verfügen.

Bei der Errichtung einer Gesamtschule im Ostviertel gelten auch die Aspekte, die bei der Gesamtschule Münster-Mitte aufgeführt sind. Ein zusätzlicher Flächenverbrauch entsteht durch die Aufteilung auf mehrere Gebäude. Das unter Denkmalschutz stehende Gebäude der Fürstenschule hat aufgrund der Gebäudestruktur mit einzelnen Pavillontrakten einen hohen Flächenverbrauch. In den Flächen der Fürstin-von-Gallitzin-Schule sind im Untergeschoss rd. 560 m² Fahrradkeller und große ehem. Bunkerflächen enthalten.

→ **Feststellung**

Aufgrund der aufgeführten Besonderheiten ist für die Ermittlung der vorgesehenen Neubauflächen eine detaillierte Betrachtung erforderlich.

Hinweis:

In den Stadtteilen Roxel, Kinderhaus, Hilstrup und Wolbeck bilden mehrere Schulen ein Schulzentrum und sind in einem Gebäude untergebracht.

- in Roxel: die Droste-Hauptschule, die Realschule Roxel sowie die Sekundarschule Roxel,
- in Kinderhaus: die Geschwister-Scholl-Realschule und das Geschwister-Scholl-Gymnasium sowie die Grundschule am Kinderbach
- in Hilstrup: die Hauptschule Hilstrup, die Johannes-Gutenberg-Realschule und das Immanuel-Kant-Gymnasium
- in Wolbeck: die Hauptschule, die Realschule und das Gymnasium Wolbeck.

Die Flächenanteile wurden anhand der Schülerzahlen aufgeteilt, da Erschließungsflächen, Fachräume, Foren usw. von allen Schulen gemeinsam genutzt werden. Dies kann jedoch zu einer Verzerrung der Darstellung führen, da diese errechnete Flächenaufteilung in der Regel nicht der tatsächlichen Flächennutzung der einzelnen Schulen entspricht.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Die nachfolgend ausgewiesenen Potenziale für die Schuljahre 2011/12 und 2019/20 sind das Ergebnis der zuvor angestellten Betrachtungen. Hierbei hat die GPA NRW in erster Linie Flächendaten sowie demografische Prognosen analysiert und insoweit eine arithmetische Betrachtung vorgenommen. Daneben sind auch schulrechtliche Entwicklungen sowie gesellschaftspolitische Aspekte zu berücksichtigen. Dieses kann jedoch nur bedingt prognostiziert werden. Die aktuell zum Teil für die Kommunen dramatisch anwachsenden Zuwanderungs- und Flüchtlingszahlen zeigen dieses beispielhaft auf. Unter Flächengesichtspunkten kann aus heutiger Sicht auch die schulische Inklusion noch nicht abschließend bewertet werden.

Für das Vergleichsjahr 2011/12 hat die GPA NRW folgende Potenziale ermittelt:

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	309	295	14	398	5.800*
Hauptschulen	408	360	48	90	4.400
Realschulen	354	283	71	157	11.100
Gesamt					21.300

*Das Potenzial bei den Grundschulen wird durch den prognostizierten Anstieg der Schülerzahlen und den unterstellten wachsenden OGS-Anteil in den kommenden Jahren voraussichtlich sukzessive entfallen.

Die Flächenüberhänge je Klasse/Kurs werden mit der Anzahl der Klassen/Kurse im Schuljahr 2011/12 multipliziert. Hieraus ergibt sich zum Betrachtungszeitpunkt ein gesamtstädtisches Flächenpotenzial von rund 21.300 m².

Grundsätzlich geht die GPA NRW 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 Spannweite. Der Abbau von Flächenüberhängen kann daher zu einer erheblichen Entlastung des städtischen Haushalts beitragen. In Münster ist allerdings die Sondersituation zu beachten, dass durch steigende Schülerzahlen aktuelle Überhänge zukünftig benötigt werden.

Zudem können für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts 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.

Auf Basis der kleinräumigen aktuellen Prognosen der Stadt Münster zur weiteren Entwicklung der Schülerzahlen im Primarbereich hat die GPA NRW eine Vorausberechnung für 2019/20 erstellt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass entgegen dem allgemeinen Trend die Grundschü-

lerzahlen steigend sind. Dadurch verringert sich der Kennzahlenwert auf 301 m² je Klasse. Ausgehend von einem steigenden OGS-Anteil (Ansatz: 60 Prozent) ist ein erhöhter Benchmark von 303 m² je Klasse gegenüberzustellen. Demnach ist für das Jahr 2019/20 kein Flächenüberhang mehr auszuweisen.

Durch die bereits auslaufende Auflösung von mehreren Haupt- und Realschulen könnte bei den weiterführenden Schulen ein Teil des Potenzials realisiert werden. Da die betreffenden Gebäude jedoch für andere Schulformen genutzt werden, wird hierdurch keine Entlastung für den städtischen Haushalt eintreten. Ob durch die neuen Schulen und möglicherweise ansteigende Schülerzahlen eine Reduzierung der Flächenüberhänge eintreten wird, kann erst bei Vorliegen der entsprechenden Daten beurteilt werden.

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. Sehr kleine Hallen und Gymnastikräume wurden als 0,5 Übungseinheiten angesetzt.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
69,6	42,7	79,7	64,1	60,9	66,1	68,8	20,0

Der interkommunal überdurchschnittliche Wert belegt, dass die Stadt Münster über ein flächenmäßig vergleichsweise großes Angebot an Schulturnhallen verfügt.

Nachfolgend wird der interkommunale Vergleich für die Anzahl der Turnhallen-Einheiten unter Berücksichtigung von einem Sportstättenbedarf von einer Übungseinheit für zehn gebildete Klassen dargestellt:

Halleneinheiten je zehn Klassen 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,99	0,62	1,03	0,84	0,81	0,83	0,89	19

Bei vorstehender Betrachtung erreichten die Stadt Münster und eine zweite kreisfreie Stadt diesen Wert. Bei allen anderen Vergleichsstädten werden im Durchschnitt weniger als eine Halleneinheit (0,84) je zehn Klassen vorgehalten.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildete 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 Münster wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	33,2	46,0	12,8
Hauptschulen	7,5	10,0	2,5
Realschulen	13,1	16,0	2,9
Gymnasien	36,5	35,0	-1,5
Gesamt	90,3	107,0	16,7

Daraus ergeben sich für Münster 16 überzählige Halleneinheiten. Die Turnhallen sind also rein rechnerisch durch den Schulsport nicht ausgelastet. Insbesondere bei den Grundschulen ist die Diskrepanz mit fast 13 Halleneinheiten beträchtlich. Während auch bei den Haupt- und Realschulen Überkapazitäten bestehen, ergeben sich bei den Gymnasien geringe Defizite. Nicht berücksichtigt bei dieser Berechnung ist die Hallennutzung durch den Offenen Ganzttag .

Zu beachten ist, dass Münster mit 303 km² die zweitgrößte Gemeindefläche aller kreisfreien Städte besitzt. Zugleich hat Münster den Anspruch, auch für die Stadtteile bzw. -bezirke am Rande des Stadtgebietes - sprich an jeder der derzeit 45 Grundschulen - Schulsport zu ermöglichen. Dies erfordert eine Vielzahl insbesondere von kleinen Turn- bzw. Sporthallen, die nicht immer optimal ausgelastet werden können.

→ Empfehlung

Gleichwohl sollte die Stadt Münster für eine Realisierung des Flächenpotenzials einzelne Hallen aufgeben. Dabei sollte jedoch vorab geklärt werden, welche Schulstandorte langfristig erhalten werden sollen.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte prüfen, ob der Neubau von weiteren Sporthallen unter Berücksichtigung der vorgenannten Betrachtungen erforderlich ist.

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 37,5 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 Münster 148,5 Halleneinheiten in die Kennzahlenberechnung eingeflossen:

Kennzahlenvergleich Turnhallen gesamt

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	355	201	397	311	283	318	349	19
Durchschnittliche BGF je Halleneinheit in m ²	728	547	933	775	718	760	856	18
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner	0,49	0,28	0,51	0,40	0,38	0,41	0,43	19

→ Feststellung

Die Stadt Münster weist unter den Vergleichsstädten hohe Hallenflächenwerte je Einwohner aus. Zwar ist die Anzahl der Turnhallen hoch, jedoch sind die vorhandenen Einheiten unterdurchschnittlich groß.

Die unterdurchschnittliche Größe der Halleneinheiten kann ein Indikator für eine eher flächensparende Architektur bzw. Bauweise der städtischen Turnhallen sein.

Die differenzierte Betrachtung nach den Stadtbezirken in Münster zeigt die meisten Halleneinheiten in den Bezirken Mitte und Nord und die wenigsten Hallen in Ost und Hilstrup.

Kennzahlenvergleiche Turnhallen nach Münsteraner Stadtbezirken

Stadtbezirken	Einwohner	Halleneinheiten	BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	Halleneinheiten je 1.000 Einwohner
Mitte	122.432	68,0	388	0,56
West	58.812	27,5	332	0,47
Nord	28.851	15,0	385	0,52
Ost	21.430	7,5	228	0,35
Südost	27.516	12,0	310	0,44
Hilstrup	37.399	14,5	365	0,39

Die Stadt Münster erhebt für die Hallennutzung Entgelte von Vereinen, Verbänden und freien Sportgruppen gemäß der „Allgemeinen Nutzungsbedingungen vom 01.04.1984, geändert am 01.05.2006“. Allerdings können die Mitglieder des Sportsportbundes Münster e.V. die Hallen unentgeltlich nutzen. Da die meisten örtlichen Vereine darunter fallen, sind u.a. die Einnahmen in Höhe von 100.370 Euro für das Jahr 2013 relativ gering.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte die unentgeltliche Nutzung durch die Mitglieder des Sportsportbundes Münster e.V. einschränken bzw. abschaffen.

Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen unterliegen laufenden Preissteigerungen. Des Weiteren sollte die Stadt Münster die Allgemeinen Nutzungsbedingungen - zuletzt geändert im Jahr 2006 – aktualisieren und die Nutzungsentgelte regelmäßig anpassen.

→ **Feststellung**

In Münster gibt es bei den Schulturnhallen einen rechnerischen Überhang von 16 Halleneinheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 728 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von 12.000 m². Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 1,2 Mio. Euro.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In Münster waren als Folge der sinkenden Schülerzahlen im Vergleichsjahr 2011/12 viele Grundschulen nicht mehr vollständig ausgelastet. Die Auslastung der Grundschulen wird sich in den nächsten Jahren verbessern. Gründe hierfür sind die erhöhten Schülerzahlen im Primarbereich, die steigende Tendenz der OGS-Gruppen sowie die Reduzierung der Klassenfrequenzrichtwerte auf 22,5.
- Die Stadt Münster hat das Angebot bei den weiterführenden Schulen geändert und schließt mehrere Haupt- und Realschulen. Mit der Gründung einer Sekundarschule und einer Gesamtschule sowie einer Primus-Schule bietet sie neue Schulformen an. Die neuen Schulen übernehmen die Gebäude der auslaufenden Standorte, zusätzlich soll für die Gesamtschule ein Neubau für die Oberstufe erstellt werden.
- Bei den Hauptschulen waren im Vergleichsjahr Flächenüberhänge vorhanden. Die Stadt Münster hat auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert und bereits die auslaufende Auflösung von drei von insgesamt sieben Hauptschulen beschlossen. Deren Gebäude werden für die neuen Schulformen genutzt. Mittelfristig kann davon ausgegangen werden, dass die verbleibenden vier Hauptschulen zumindest in den Eingangsklassen nicht mehr zweizügig geführt werden können.
- Auch die Realschulen waren im Jahr 2011/12 nicht ausgelastet. Die Stadt hat bereits zwei Realschulen auslaufend gestellt und wird voraussichtlich eine weitere auflösen. Auch deren Schulgebäude werden für die neuen Schulformen verwendet. Die weitere Entwicklung der Realschulen ist von der künftigen kleinräumigen Bevölkerungsprognose abhängig.
- Die Gymnasien haben im Vergleichsjahr keine Flächenüberhänge. Wenn sich das Schulwahlverhalten nicht ändert, kann selbst bei rückläufigen Schülerzahlen (die von der Stadt Münster aber nicht erwartet werden) davon ausgegangen werden, dass die Gymnasien weiterhin ausgelastet sind.
- Die Sekundarschule Schulcampus Roxel hat 2012/13 ihren Betrieb aufgenommen. Das Schulzentrum Roxel wird langfristig mit der Sekundarschule nicht ausgelastet sein.

- Die Gesamtschule Münster-Mitte hat ebenfalls 2012/13 ihren Betrieb aufgenommen. Die der Gesamtschule aktuell zur Verfügung stehenden sowie die geplanten Räumlichkeiten überschreiten arithmetisch den Flächenbedarf für eine vierzügige Gesamtschule. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der errechnete Flächenüberhang zumindest teilweise auf die individuelle Gebäudestruktur zurückzuführen ist.
- Politischer Wille ist es, im Ostviertel der Stadt Münster eine zweite Gesamtschule einzurichten. Sie soll möglichst zum Schuljahr 2015/16 ihren Betrieb aufnehmen.
- Insgesamt steht den Bürgern ein interkommunal überdurchschnittliches Hallenangebot zur Verfügung.
- Das Turnhallenangebot ist größer als in den meisten Vergleichsstädten. Die Turnhallen sind rechnerisch durch den Schulsport nicht ausgelastet. Dennoch plant die Stadt Münster weitere Sporthallen zu errichten. Die Stadt Münster sollte einzelne Turnhallen aufgeben und prüfen, ob der Neubau weiterer Sporthalleneinheiten vor diesem Hintergrund erforderlich ist.
- Die Stadt Münster konnte die notwendigen Flächendaten und Schülerzahlen kurzfristig in guter Qualität liefern. Die Datentransparenz stellt sich dabei besser da als in vielen Vergleichsstädten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Münster mit dem Index 3.

Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten³ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügten Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 1) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Münster 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 Münster die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Münster einen Wert von 62 Prozent erreicht. Dies indiziert, dass bereits gute Ansätze vorhanden, aber auch noch Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

³ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

In Münster bestehen bislang nur in Teilbereichen klare und nachhaltige Zielvorgaben des Verwaltungsvorstandes bzw. der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes. So sollen bspw. die Räumlichkeiten für Flüchtlinge, Asylanten, städtische Kindergärten usw. von der städtischen Tochtergesellschaft angemietet werden. Die Stadt Münster ist zurzeit dabei, entsprechende klare Vorgaben bzw. Ziele zu definieren und mit aussagekräftigen und steuerungsunterstützenden Kennzahlen zu unterlegen.

In Münster wird die einheitliche ungeteilte Bewirtschaftung und baufachliche Betreuung städtischer Liegenschaften durch das Immobilienmanagement sichergestellt.

Beim Amt für Immobilienmanagement werden die Aufwendungen für die Instandhaltung, den Betrieb und für bauliche Anpassungen an die betrieblichen Erfordernisse (sofern sie Aufwand darstellen) der Nutzer-/Bedarfsämter zentral veranschlagt. Sie sind im Teilergebnisplan enthalten.

Es gibt aber bislang keine zentrale Stelle in Münster, die federführend zur Klärung der Bedarfsanforderungen für die strategischen Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen im Verwaltungsvorstand und Politik zuständig ist.

Grundlage für ein nachhaltiges und langfristig angelegtes Portfoliomanagement sollten auch langfristig orientierte Bedarfsplanungen sein. Hier sollten die demografische Entwicklung, Änderung von Nutzungsgewohnheiten und strategische Entscheidungen der Stadtentwicklung berücksichtigt werden.

Die Fachämter prüfen lediglich den aktuellen Raumbedarf und die Bedarfsanmeldung und bereiten den Errichtungsbeschluss vor. Das Amt für Immobilienmanagement übernimmt dann die Umsetzung der Baumaßnahmen zu den bereitgestellten Kosten. Die Unterhaltungsmaßnahmen werden vor dem Hintergrund des gesamtstädtischen Bedarfs nach baufachlichen Dringlichkeitsgesichtspunkten priorisiert.

Mit dem Haushaltsplan 2014 liegt erstmalig ein sogenannter Flächenplan vor, der für jede städtische bzw. städtisch genutzte Immobilie Flächen- und Kosteninformationen enthält.

Mit dem Flächenplan erhält der Rat die notwendigen Informationen zu allen städtischen Immobilien (Aufwendungen, Erträge, Flächen, Standorteinschätzungen), um entsprechende Entscheidungen bezüglich der Priorisierung der identifizierten Standorte / Gebäude treffen zu können. Wesentliches Kriterium ist eine Einschätzung der Verwaltung, ob die Standorte „zukunftsicher“, d.h. mittelfristig bis dauerhaft als betriebsnotwendig eingestuft werden. Hierbei ist sowohl eine immobilienwirtschaftliche als auch eine bedarfsseitige Einschätzung enthalten.

→ **Feststellung**

In der Stadt Münster ist nun ein guter Überblick über die einzelnen Objekte vorhanden. Somit ist die Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes geschaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte eine zentrale Stelle zur Klärung der langfristigen Bedarfsanforderungen einrichten, die federführend für die strategische Steuerung der Immobilien und für die Vorbereitung entsprechender Entscheidungen im Verwaltungsvorstand und Politik zuständig ist. Diese Stelle sollte mit entsprechenden Kompetenzen, Ressourcen und Instrumenten ausgestattet sein.

Um die Immobilien zu beurteilen und den Bestand zu optimieren, ist es notwendig, die relevanten Informationen an einer Stelle zusammenzuführen.

Sämtliche externen Dienstleistungs- und Serviceverträge hat das Amt für Immobilienmanagement in einem Vertragskataster erfasst. Handwerkerleistungen werden zum Teil über Rahmenverträge vergeben, sodass hierdurch der Vergabeaufwand verringert wird. Dies gilt bspw. für Jahresausschreibungen (Gewerke: Maler, Glas, Gerüste und Bodenbelagsarbeiten), technische Gebäudeausstattung (Isolier- und Elektroarbeiten, sowie Materialpreise und Stundenlöhne), Wartungsarbeiten (Lüftung, Brandmeldeanlage und elektroakustische Anlagen). Die Rahmenverträge werden jährlich bzw. zweijährlich mit einer Verlängerungsoption neu ausgeschrieben.

Die Stadt Münster erstellt zudem jährlich einen Energiebericht, welcher u.a. Angaben über die Einsparungen durch Sanierungsmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen enthält. Zudem legt sie in den Gebäudeleitlinien Zielwerte für die Energieverbräuche fest. Die Vorgaben sind insbesondere darauf ausgelegt, dauerhaft niedrige Bewirtschaftungswendungen zu erreichen.

Beim Amt für Immobilienmanagement ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung der Lebenszykluskosten im Einsatz. Detaillierte Kennzahlen zu Errichtungs- und Nutzungskosten sind vorhanden.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt das Amt für Immobilienmanagement nur bei Bedarf an, um anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen. Für die bestehenden Gebäude führt das Amt für Immobilienmanagement 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**

Das Amt für Immobilienmanagement sollte das Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten optimieren. Für Entscheidungen über Neubau- oder Sanierungsprojekte legt das Amt bereits langfristige Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde.

Die Kennzahlenerhebung sollte sukzessive auf den gesamten Gebäudebestand ausgeweitet werden.

Hinweise zur Optimierung eines solchen Kennzahlensystems sind dem als Anlage beigefügten Fragebogen zu entnehmen.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,

- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Münster hatte 2011 insgesamt 75 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁴. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung, beispielsweise das Alter der Beschäftigten.

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(alle Schularten außer Berufskollegs)**

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
99	55	103	73	67	72	76	22

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung ist in Münster geringfügig höher als in den meisten Vergleichskommunen (43.561 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber einem Mittelwert von 42.421 Euro).

Ein Indikator für die Stellenausstattung ist die Anzahl der zu betreuenden Schüler:

**Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011
(alle Schularten außer Berufskollegs)**

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
442	428	778	602	548	605	659	22

→ **Feststellung**

Ein hoher Personaleinsatz sowie die leicht überdurchschnittliche Vergütung führen zu einer ungünstigen 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 positionieren sich bei den Grund- und Förderschulen überdurchschnittlich. Bei diesen beiden Schulformen sind ein hoher Personaleinsatz und eine überdurchschnittliche Vergütung zu verzeichnen.

Bei allen weiterführenden Schulen liegen die Münsteraner Werte für die Aufwendungen der Schulsekretariate dagegen unterhalb der interkommunalen Mittelwerte.

⁴ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Ansätze in den Stellenberechnungen für die Grund- und Förderschulen überprüfen.

Nicht in die obige Gesamtkennzahl einbezogen sind die Berufskollegs. Für diese Schulform errechnen sich folgende Kennzahlenwerte:

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro (Berufskollegs) 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
36	35	73	51	46	51	55	20

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat (Berufskollegs) 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.231	597	1.234	891	789	840	988	21

→ **Feststellung**

Bei den Berufskollegs führt die vergleichsweise geringe Stellenausstattung zu Personalaufwendungen im Bereich des Minimalwertes.

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	Münster: Vollzeit-Stellen	Münster: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	0,7	1,0	0,7
E 8	6,6	8,7	7,3
E 7	-	-	0,1
E 6	58,8	78,1	54,7
E 5	9,2	12,2	31,7
E 4	-	-	0,0
E 3	-	-	5,6
E 2	-	-	0,1

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Münster: Vollzeit-Stellen	Münster: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
Summen	75,3	100,0	100,0

In Münster sind 90 Prozent der Sekretariatskräfte den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet.

Eine von der Stadt Münster durchgeführte aktuelle Überprüfung der Stellenbewertung für die Schulsekretariate führte zu dem Ergebnis, dass die Entgeltgruppe 5 für das dort eingesetzte Personal angemessen ist.

Im Vergleichsjahr ist der vorhandene Anteil der E 6-Stellen in Münster auffällig hoch. Das entsprechend dotierte Personal profitiert von der Besitzstandswahrung als Ausfluss der Überleitung aus dem BAT.

Daneben gibt es in Münster mehrere Sekretariatskräfte in den Entgeltgruppen 8 und 9. Lediglich in zehn der 22 Vergleichsstädte sind Sekretariatsstellen derart hoch bewertet. Üblicherweise sind diese in den Berufskollegs zu finden. In diesen größeren Einheiten sind die Sekretariate häufig mit mehreren Kräften besetzt. Nimmt eine der Stellen dort zusätzlich Koordinierungsaufgaben wahr, kann dies zu einer höheren Bewertung führen. Die Stadt Münster hat hingegen auch im Grundschulbereich Stellen der Entgeltgruppe 8 bzw. 9 zugeordnet.

→ **Feststellung**

Der Anteil der Sekretariatskräfte in höheren Entgeltgruppen ist in Münster größer als in den Vergleichskommunen.

Auffällig sind die E 8 bzw. E 9 - Stellen im Grundschulbereich. Hier ist das Stellenniveau auf vier Bedienstete zurückzuführen, die aus der Beurlaubung zurückgekommen sind und keine anderen Teilzeitarbeitsplätze in der Verwaltung bekommen konnten.

Verfahren zur Stellenbemessung

In Münster wird das Stundenkontingent der Schulsekretariate differenziert für jede einzelne Schulform ermittelt. Als Berechnungsgrundlage dienen die Schülerzahlen. Beispiel für die Grundschule: Für verschiedene Gruppen bis 100 bzw. bis 450 Grundschüler wird eine Pauschale von 8 bis 22 Stunden angesetzt. Hinzu kommen Zuschläge für den Ganztagsunterricht – je nach Kategorie - von 2 bis 8 Stunden und für Sozialbudget – je nach Kategorie - von 0 bis 6 Stunden. In einzelnen Fällen gibt es für alle Schulformen individuelle befristete Zuschläge.

Der Stellenbedarf wird jährlich zum 1.2. auf der Grundlage der Oktoberstatistik der Schülerzahlen überprüft. Die unbefristeten Arbeitsverträge ermöglichen bei Bedarfsänderung eine Anpassung der Stundenzahl. Die vereinbarte Mindeststundenzahl darf dabei nicht unterschritten werden. Sofern die für einen Standort errechneten Stunden nicht ausreichen, kann eine Sekretärin auch zusätzliche Stunden an einer anderen Schule leisten.

Nach der Auswertung der von der Stadt Münster genannten Angaben ist zunächst nicht von einem hohen Anteil an Sonderaufgaben auszugehen. So werden keinerlei Aufgaben übernommen, die nicht zugleich dem üblichen Betätigungsfeld eines Schulsekretariates entsprechen. Auch die Einbindung in Aufgaben im Zusammenhang mit der Schülerbeförderung oder im Zusammenhang mit den Ganztagsangeboten wird als eher gering beschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte aufgrund der erhöhten Aufwendungen für die Schulsekretariate ihre eigenen Personalbemessungsansätze überprüfen.

Hierzu verweisen wir auf den KGSt-Bericht 14/2014. Er wurde von einer Arbeitsgruppe kommunaler Praktiker und von Vertreterinnen der Schulsekretärinnen unter Beteiligung der GPA NRW erarbeitet. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Verfahren, bei dem der Stellenbedarf anhand eines detaillierten Aufgabenkatalogs mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet wird (basierend auf einem Modell der Stadt Bochum). Letzteres Verfahren ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben.

Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen. Die im Bericht vorgeschlagenen mittleren Bearbeitungszeiten sollten im Optimalfall von der Kommune selbst ermittelt werden bzw. überprüft werden.

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 Münster hat im Jahr 2011 insgesamt rund 7,25 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen fast 97 Prozent auf den Schulweg, die übrigen 203.000 Euro auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	164	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	705	378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	22,7	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18
Einpendlerquote in Prozent	27,8	0,7	27,8	7,7	3,1	5,9	9,8	15

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster bildet bei den Aufwendungen für die Schülerbeförderung den Maximalwert ab. Gründe dafür sind ein großer Anteil von Schülern mit Beförderungsanspruch und die hohen Aufwendungen für den Schulweg. Diese sind auf das weite Einzugsgebiet zurückzuführen.

Bei dem Prozentsatz der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl bildet Münster bei den Grund- und Förderschulen ebenfalls den Maximalwert der Vergleichskommunen. Bei den weiterführenden Schulen liegt dieser Prozentsatz weit oberhalb des Mittelwertes und lediglich bei den Berufskollegs in Höhe des Mittelwertes.

Der Anteil der tatsächlich beförderten Schüler wird durch die Struktur der Stadt und die Einpendlerquote beeinflusst. Die Stadt Münster hat eine außergewöhnlich starke Zentrumsfunktion bezogen auf die umliegenden Gemeinden, Städte und Kreise. Wie bereits erwähnt, hat Münster mit 303 km² die zweitgrößte Gemeindefläche aller kreisfreien Städte (Mittelwert: 169 km²). Gleichzeitig ist die Bevölkerungsdichte mit 963 Einwohnern je km² relativ gering (Mittelwert: 1.948 Einwohner je km²).

Hinzu kommt, dass der Anteil der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Münster größer ist als in den meisten Kommunen. Die Einpendlerquote der Stadt Münster bildet das Maximum, was u.a. auf die auffällig hohen Einpendlerzahlen für die Berufskollegs und die Gymnasien zurückzuführen ist.

Des Weiteren muss noch berücksichtigt werden, dass in einer Vielzahl von Fällen eine sogenannte Einzelerstattung von Fahrkosten erfolgt und zwar wenn:

- aufgrund der weiten Entfernungen die Preisstufe für die Fahrkarte oberhalb der Höchstgrenze von 100 Euro liegt ,
- bei Besuch der nicht nächstgelegenen Schule die Fahrkosten nur teilweise übernommen werden können,
- die Nutzung von „Öffentlichen Verkehrsmitteln“ nicht möglich oder wirtschaftlich ist,
- zusätzliche Zubringerfahrten zum nächsten Haltepunkt des ÖPNV (für den eine Karte zur Verfügung gestellt wird) zusätzlich zu übernehmen sind,
- wie insbesondere bei Bezirksfachklassenschüler zunächst ein Eigenanteil von 50 Euro zu erbringen ist und ohnehin in der Regel, aufgrund von ein oder zwei Schultagen pro Woche, die Bereitstellung einer Fahrkarte nicht möglich ist.

Im Jahr 2011 handelt es sich um 5.830 Abrechnungsfälle mit einem Kostenvolumen von ca. 1.550.000 Euro.

→ **Feststellung**

Die Beförderungskosten für den Schulweg sind bei den Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen im Verhältnis zu den beförderten Schülern unterdurchschnittlich. Bei der großen Gemeindefläche deutet dies auf eine wirtschaftliche Organisation des Schülertransports hin. Die überdurchschnittlichen Werte bei den Gymnasien und Berufskollegs sind durch die hohen Zahlen der Einpendler begründet.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung in Münster wird durch Schülertickets (goCardAbo) abgewickelt, die von den Verkehrsträgern (Stadtwerke Münster, RVM –Regionalverkehr Münsterland– und WB - Westfalen Bus-) ausgegeben werden. Sie wurden im Februar 2011 eingeführt; vorher gab es Schulwegjahreskarten.

Die goCardAbos berechtigen an sieben Tagen pro Woche zu jeder Tages- und Nachtzeit im gesamten Stadtgebiet die Benutzung aller Busse und Bahnen. Zusätzlich gilt es ab 14.00 Uhr (an Wochenenden und in den Ferien sogar ganztags) auf den Strecken im gesamten Münsterland. Somit sind zusätzliche Fahrten infolge von Nachmittagsbetreuung bzw. verlängerte Schulzeiten durch das Schülerticket abgedeckt. Sie können sogar als Freizeitkarten genutzt werden.

Der Vertrag für die Schülertickets wurde zwischen der Stadt Münster und den Verkehrsträgern Anfang des Jahres 2011 abgeschlossen. Er verlängert sich jeweils automatisch um ein Jahr, wenn er nicht gekündigt wird.

Danach bemisst sich die Zahlung der Schülertickets zunächst an dem Basisbetrag der früheren abgenommenen Schulwegjahreskarten (Gesamtsumme rund 4,5 Mio. Euro). Jeweils zu Beginn eines neuen Schuljahres werden die Basisbeträge unter Berücksichtigung der Entwicklung des Münsterland-Tarifes und der Schülerzahlen (Gesamtschülerzahl und Anzahl der Anspruchsberechtigten) für das gesamte Schuljahr angepasst.

Laut Vertrag wird für die Freizeitnutzung der goCardAbos ein Eigenanteil erhoben und zwar für volljährige Schüler und das erste minderjährige Kind 9,90 Euro sowie für das zweite minderjährige Kind 5,00 Euro. Nach der Schülerfahrkostenverordnung können jedoch bis zu maximal 12 bzw. 6 Euro Eigenanteil erhoben werden. Nahezu erheben alle Kommunen den vollen Eigenanteil.

→ Feststellung

Die Eigenanteile werden aktuell noch nicht in voller Höhe erhoben.

Um die Akzeptanz der goCardAbos zu erhöhen, haben die Verkehrsträger die Eigenanteile zunächst gering gehalten. Die Verkehrsträger haben zum Schuljahr 2013/14 die Eigenanteile auf 10,90 bzw. 5,50 Euro erhöht.

→ Empfehlung

Aufgrund der möglichen Ausschöpfung der gesetzlichen Höchstgrenzen sollte die Stadt Münster mit den Verkehrsträgern über eine Reduzierung der Kosten der goCardAbos verhandeln.

Die Eigenanteile werden an die Verkehrsträger gezahlt. Die Beantragung des goCardAbos erfolgt bereits im Rahmen der Schulanmeldung.

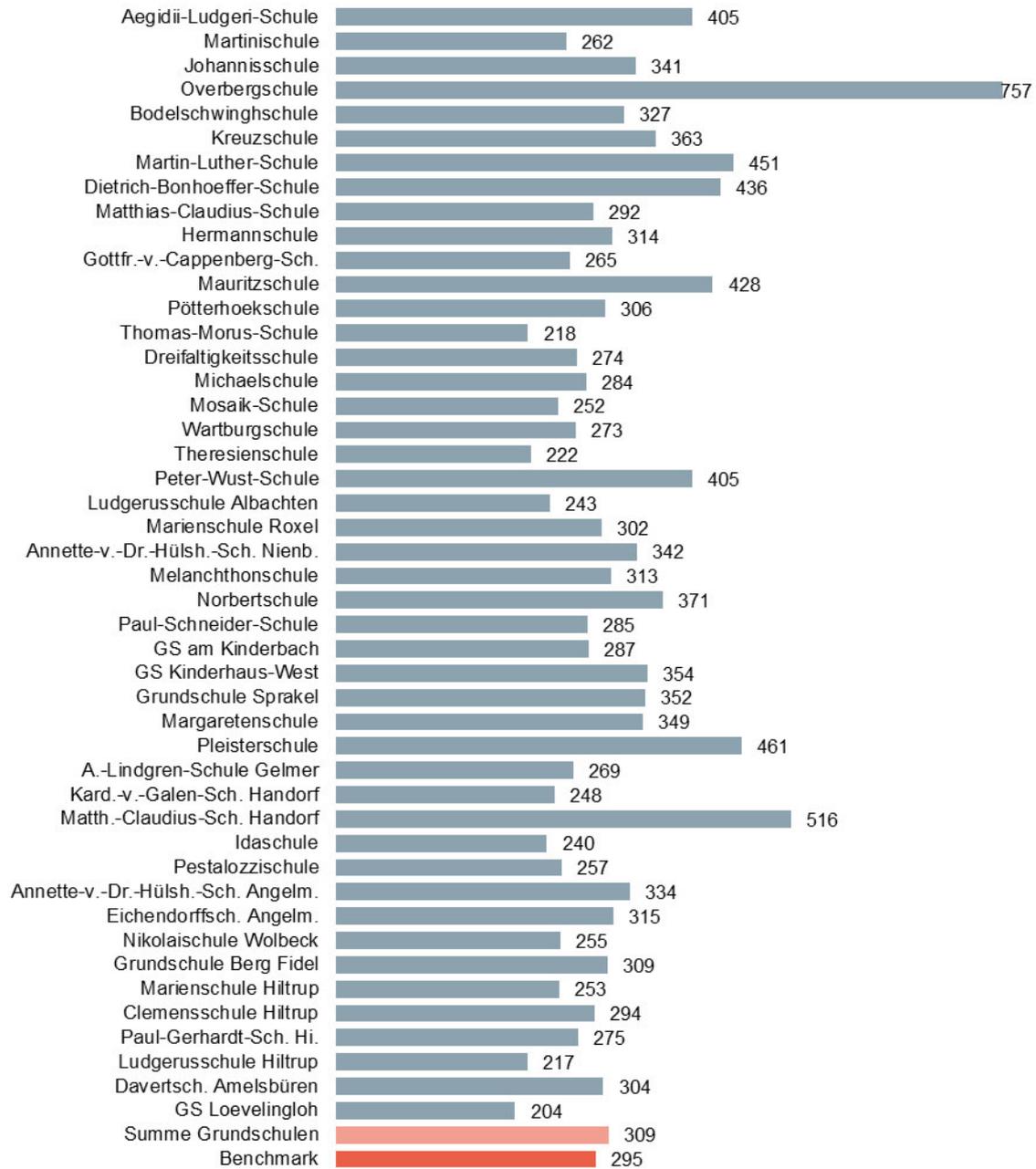
Der Höchstbetrag von 100 Euro für die Übernahme von Schülerfahrkosten - ggf. gemindert um den Eigenanteil - wird nach Auskunft der Stadt Münster eingehalten.

Schülerspezialverkehre werden für Grundschüler ohne Anbindung an den ÖPNV und für Förderschüler der Klassen 1 und 2 eingesetzt. Die Stadt Münster versucht regelmäßig in diesem Bereich Optimierungen durchzuführen. Doch wegen der ländlichen und in Vororten gelegenen

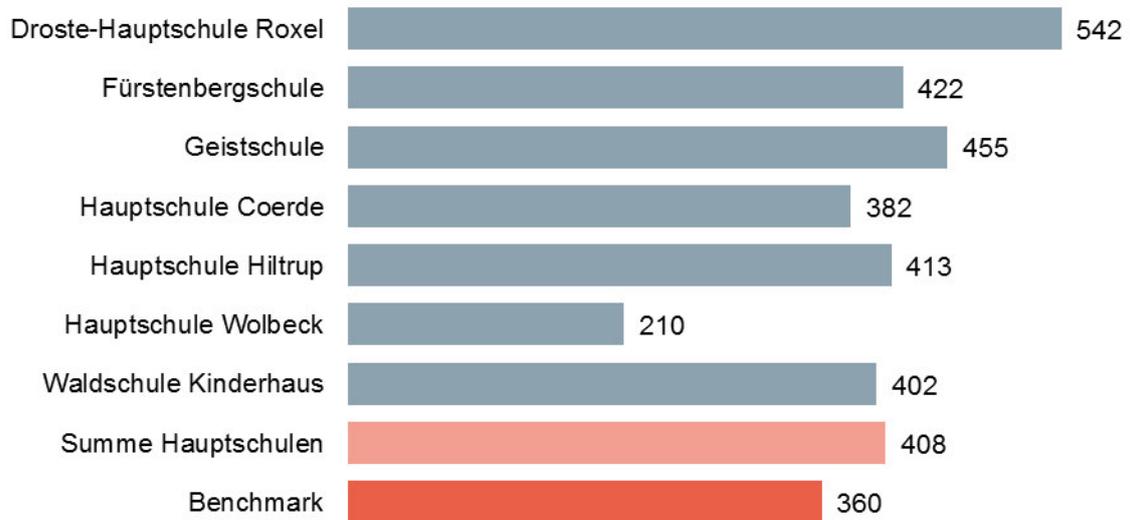
Grundschulen ist dies schwierig. Der Schülerspezialverkehr wird regelmäßig alle fünf Jahre EU-weit ausgeschrieben. Die letzte Ausschreibung fand 2012 für die Schuljahre 2012/13 bis 2016/17 statt.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

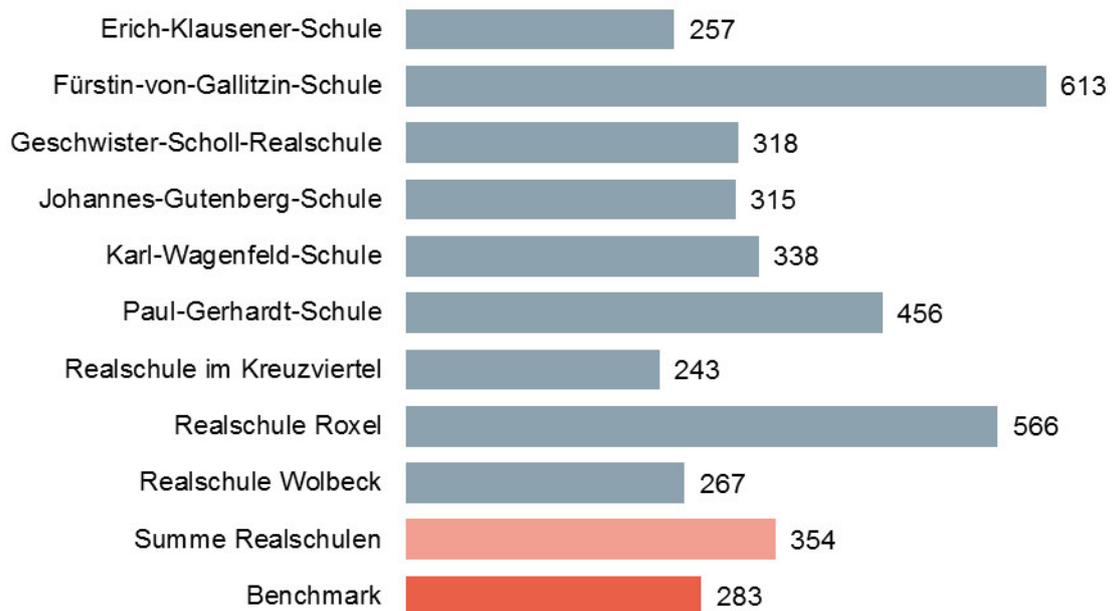
Grafik1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



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

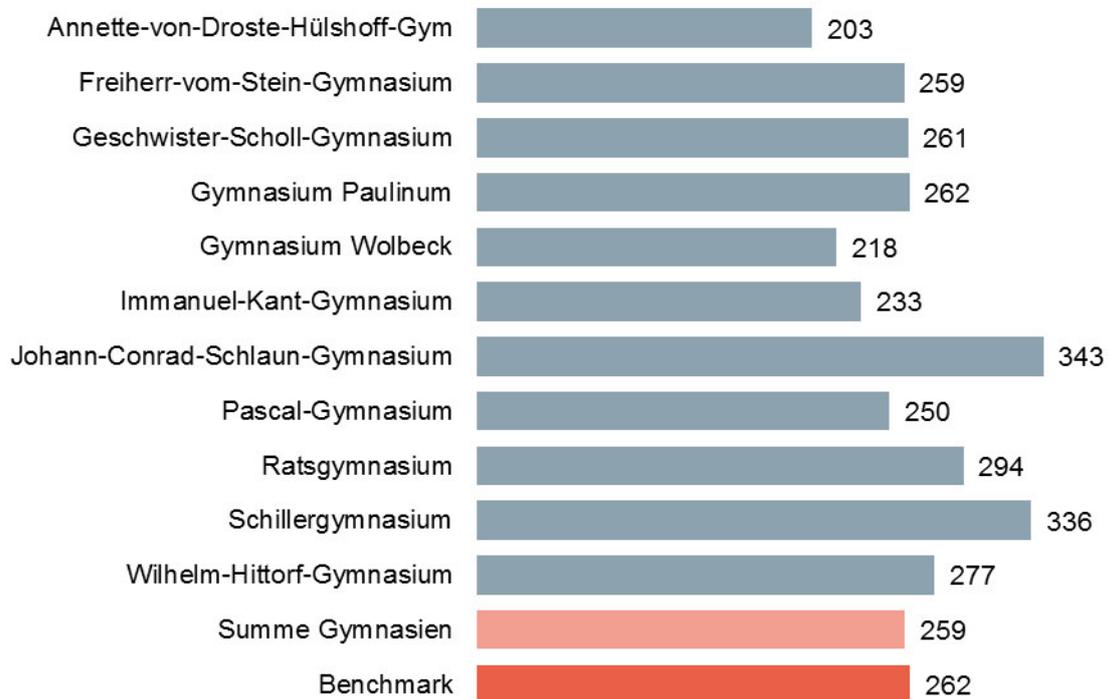


Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien")	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
einbezogen?					
Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements				11	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				23	
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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungstau ermittelt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für externe Services und Dienstleistungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				59	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				89	
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?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				23	39

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				59	
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarioberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				24	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				73	
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 Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2, 3, 5) aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	vollständig erfüllt	3	1	3	3

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				35	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				58	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Punktzahl Kennzahlensystem				26	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				67	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				178	285
Erfüllungsgrad gesamt				62	

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	101	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	434	355	1.165	659	556	627	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.708	33.400	44.555	41.407	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	80	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	545	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.425	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	53	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	810	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.237	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	61	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	718	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.562	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	220	78	322	159	123	148	189	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	199	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	36	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	1.231	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.438	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	98	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	888	478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten	9,4	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent								
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	155	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	447	280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	32,7	6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17
Einpendlerquote in Prozent	4,6	0,0	10,2	2,7	0,5	1,6	3,8	15
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	231	23	231	121	96	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	492	287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	46,8	4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17
Einpendlerquote in Prozent	11,6	0,0	20,5	4,0	0,9	1,5	4,2	15
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	231	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	708	329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	31,8	6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Einpendlerquote in Prozent	21,7	0,0	21,7	5,8	1,0	3,6	7,0	15
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	700	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	968	886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	70,5	12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Einpendlerquote in Prozent	6,9	0,0	20,9	2,9	0,6	0,8	2,8	15
Berufskollegs								

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	112	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	871	339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	12,9	3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16
Einpendlerquote in Prozent	59,8	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 Münster
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	4
Kennzahlen	6
Straßenbeleuchtung	10
Energie	11
Unterhaltung	13
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	13

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet und analysiert sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamteinschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Analyse um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Abschließend stellt die GPA NRW die Verteilung der Flächen nach Schadensklassen und, soweit möglich, die Veränderung zur letzten überörtlichen Prüfung dar.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Münster erörtert wurde.

- Eine Straßendatenbank ist ebenso wie eine Kanaldatenbank implementiert. Beide Systeme lassen sich über den Kartenserver übereinander legen.
- In der Straßendatenbank sind alle wesentlichen steuerungsrelevanten Informationen hinterlegt. Sie wird sukzessive um aktuelle Erkenntnisse und Informationen ergänzt und op-

timiert. So zum Beispiel hinsichtlich der Zustandsdaten. Die Hauptverkehrsstraßen werden in regelmäßigen Abständen messtechnisch erfasst und bewertet. Bei allen anderen Straßen erfolgt eine visuelle Zustandserfassung und –bewertung. An einer aktuellen Verteilung des Straßennetzes nach Schadensklassen wird gearbeitet. Ebenso werden auch die Informationen zu den Aufbau- und Schichtdaten kontinuierlich aktualisiert. Positiv bewertet die GPA NRW, dass auch Erhaltungsdaten mit Einheitspreisen in der Datenbank hinterlegt sind.

- Bauwerke und Aufbauten sind derzeit noch in separaten Systemen erfasst, sollen zukünftig aber in die Straßendatenbank integriert werden. Für die Aufbauten wurden 3-D-Befahrungen durchgeführt. Bei den Verkehrsschildern ergibt sich jedoch die Besonderheit, dass durch die gewählte Organisation drei Ämter in zwei Dezernaten beteiligt sind.
- Auch die Aufbruchdatenbank wird noch außerhalb der Straßendatenbank geführt. Sie soll erweitert und dann mit der Straßendatenbank verbunden werden.
- Entsprechend der Dienstanweisung erfolgt eine regelmäßige Streckenkontrolle. Die mit den GPS-Geräten erfassten Schäden werden täglich eingespielt und die zu reparierenden Schäden direkt an den Bauhof weitergeleitet.
- Die Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen wird dezentral im Tiefbauamt geführt. Somit werden eine permanente Inventur und die Übernahme von Investitionen und Wertveränderungen sichergestellt. Es ist geplant, zukünftig eine systemtechnisch unterstützte Überführung der relevanten Informationen aus der Straßendatenbank in die Anlagenbuchhaltung zu implementieren.
- Im Rahmen der Erhaltung der Verkehrsflächen verfolgt die Stadt Münster die Strategie der frühzeitigen Unterhaltung. So wird bei Rissbildungen die Deckschicht erneuert. Dadurch ist die Stadt in der Lage agieren und aktiv steuern zu können. Die GPA NRW unterstützt den weiteren Ausbau des Erhaltungsmanagements. Ziel soll es sein, aus der Straßendatenbank heraus eine langfristige Erhaltungs- und Investitionsplanung erstellen zu können.
- Positiv bewertet die GPA NRW ebenso den Straßenzustandsbericht. Dieser beleuchtet die aktuellen Situation sowie die bisherigen Entwicklungen. Zudem gibt er auch einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Verkehrsflächen sowie des entsprechenden Vermögens.

Strukturen

Die Stadt Münster unterhält in ihrem rund 30.300 ha großen Stadtgebiet ca. 11,6 Mio. m² Verkehrsflächen. Das Straßenbegleitgrün bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt. Wir verweisen dazu auf den Teilbericht Grünflächen.

Da die GPA NRW die Flächen des Begleitgrüns unberücksichtigt lässt, ergeben sich bei den Kennzahlen im Vergleich zum Straßenzustandsbericht der Stadt entsprechende Abweichungen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	963	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	39,8	20,9	47,2	32,3	28,9	30,6	34,7	22

Das Stadtgebiet Münsters ist – absolut betrachtet - das zweitgrößte im Segment der kreisfreien Städte. Somit bedarf es auch einer entsprechenden Verkehrsfläche zur Erschließung des Stadtgebietes. Dabei bleibt der Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Stadtgebietes gleichwohl sehr gering. Dies unterstreicht die ländlich geprägte Struktur Münsters mit einem sehr hohen Grünflächenanteil.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Städte, das langfristig zu erhalten ist. Die notwendige Er- und Unterhaltung ebenso wie die Instandhaltung des Vermögens sind insoweit unabdingbar. Andernfalls droht ein Werteverzehr mit zum einen entsprechenden Risiken für Haushalt und Bilanz und zum anderen erheblichen Mängeln im Straßenzustand.

Die Bedeutung dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Münster bilanziell mit einem Wert von gut 600 Mio. Euro ausgewiesen (Stand 31.12.2011). Im Vergleich zu dem im Finanzbericht dargestellten Straßenvermögen hat die GPA NRW hier nur eine Teilmenge - die Straßen, Wege und Plätze – einbezogen.

Verkehrsflächenquote in Prozent 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,2	3,7	27,7	15,1	10,2	15,7	18,4	20

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze) an der Bilanzsumme. Wenngleich der Anteil in Münster im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist, zeigt der Zeitverlauf bereits eine Verringerung der Vermögenswerte.

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009	2010	2011	2012	2013
692.239.467	676.254.461	656.620.129	639.141.842	623.182.492	609.222.715

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. In dem zugrunde liegenden Zeitraum von sechs Jahren verringert sich der Bilanzwert um rund zwölf Prozent bzw. 83 Mio. Euro. Analog ist auch der Anteil an der Bilanzsumme von 19,3 Prozent in 2008 auf die oben dargestellten 18,2 Prozent in 2011 bzw. 17,6 Prozent in 2013 zurückgegangen.

Kennzahlen

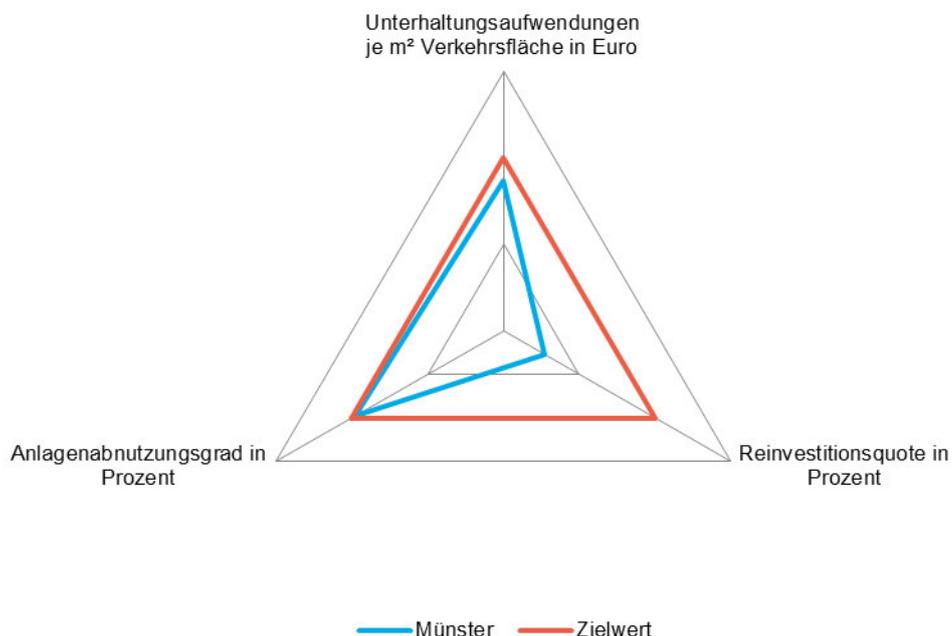
Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Münster ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Merkmalausprägungen 2011



¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

Kennzahlen	Münster	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,95	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	27,0	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	49,1	50

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine ausgewogene Altersstruktur der Verkehrsflächen. Dieses Merkmal ist somit als neutral zu werten. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen leicht unterhalb des Zielwertes. Lediglich die Reinvestitionsquote unterschreitet den Zielwert deutlich. Alter und Unterhaltung können die geringen Reinvestitionen gerade jahresbezogen aber auch über einen kurzfristigen Zeitraum rechtfertigen ohne, dass sich daraus direkt Risiken für den Vermögenserhalt identifizieren lassen.

Die GPA NRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Münster hat für die Verkehrsflächen eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von 46 Jahren festgelegt. Zum Stichtag 31.12.2011 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei 23,4 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
49,1	8,9	80,0	52,4	45,5	49,1	68,9	17

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannweite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen und zum anderen in der Bewertung der Anlagen unterschiedliche Wege gewählt haben.

Im Zeitraum von 2008 bis 2012 ist die durchschnittliche Restnutzungsdauer des Straßenvermögens kontinuierlich von 25,6 auf 22,5 Jahre zurückgegangen. Im Jahr 2013 konnte dieser Trend erstmals gestoppt werden. Die Restnutzungsdauer belief sich auf durchschnittlich 22,7 Jahre.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kameralen Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung in den Blick genommen. Für das Jahr 2006 ergab sich dabei ein insgesamt guter Zustand der Verkehrsflächen. Etwa sieben Prozent der Flächen entfielen jeweils auf die sehr guten und sehr schlechten Flächen (Zustandsklassen eins und vier). 74 Prozent der Flächen waren der Zustandsklasse zwei zugeordnet und 13 Prozent der Klasse drei.

Eine aktualisierte Zustandserfassung für das gesamte Straßennetz liegt derzeit nicht vor, da sich u. a. die Einführung eines neuen Softwaremoduls zur Erfassung der Daten verzögert hat. Für einen Teil der Hauptverkehrsstraßen liegen aber aktualisierte Daten vor. Diese weisen einerseits eine Verbesserung – also eine Verringerung der Flächen - in der Schadensklasse vier

aus. Andererseits ist der Anteil an Straßen in der Schadensklasse drei erheblich größer geworden und in der Schadensklasse eins zurückgegangen. Insgesamt ist also im Hauptverkehrsstraßennetz eine Verschlechterung des Straßenzustands festzustellen.

In den letzten fast zehn Jahren wurden aufgrund der finanziellen Beschränkungen Unterhaltungsschwerpunkte im Hauptverkehrsstraßennetz gesetzt. Daher geht die Stadt davon aus, dass sich der Zustand des untergeordneten Netzes ebenfalls verschlechtert, zumindest aber nicht verbessert hat.

Unterhaltung

Unterhaltungsaufwendungen je m² in Euro 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,95	0,32	0,95	0,56	0,44	0,54	0,61	16

Die Stadt Münster kann bei den Unterhaltungsaufwendungen wie oben dargestellt den Zielwert zwar nicht erreichen, bildet interkommunal aber den Maximalwert ab. Dieses Niveau konnte auch im Zeitverlauf beibehalten werden.

Unterhaltungsaufwendungen je m² in Euro im Zeitverlauf

2008	2009	2010	2011	2012	2013
0,85	1,06	0,88	0,95	1,03	0,94

Im Durchschnitt der sechs Jahre liegen die Unterhaltungsaufwendungen bei 0,95 Euro je m². Dieses Ergebnis korrespondiert mit der gewählten Strategie die Verkehrsflächen frühzeitig zu unterhalten. So können größere und tiefergehende Schäden am Straßenkörper zunächst verhindert und die Flächen in einem guten Zustand gehalten werden. Diese Vorgehensweise ist erforderlich, um die langen Lebensdauern der Straßen von bis zu 60 Jahren zu erreichen.

Obwohl die Situation in Münster bei weitem nicht so schlecht ist wie in anderen Städten – wie der interkommunale Vergleich belegt – zeigt sich doch eine Differenz zum Zielwert von im Durchschnitt 0,15 Euro je m². Bei der zugrunde liegenden Verkehrsfläche summiert sich dies absolut auf ca. 1,7 Mio. Euro pro Jahr, die im Vergleich zum Zielwert zu wenig in die Straßenunterhaltung und –erhaltung fließen. Dies führt u. a. auch dazu, dass sich der Straßenzustand im Vergleich zum Jahr 2006 verschlechtert hat.

Der Bauhof nimmt in Münster ausschließlich kleine Reparaturarbeiten im Rahmen der betrieblichen und baulichen Unterhaltung wahr. Die nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt über Fremdvergaben. Der Anteil der Eigenleistungen liegt in den betrachteten Jahren zwischen 19 und 25 Prozent an den gesamten Unterhaltungsaufwendungen.

Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen in Prozent 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,2	3,4	84,9	49,6	32,3	59,5	67,2	12

Das Ergebnis zeugt davon, dass von den zur Verfügung stehenden Unterhaltungsaufwendungen mehr als 75 Prozent in die Fremdvergaben und somit in die nachhaltige Straßenerhaltung fließen. Dementsprechend ist der Personalbestand im manuellen Bereich interkommunal gering.

Investitionen

Die GPA NRW betrachtet aus dem gesamten Investitionsvolumen in die Verkehrsflächen hier speziell die Reinvestitionen. Also solche Investitionen, die in das vorhandene Vermögen fließen und somit dem Werterhalt der bestehenden Verkehrsflächen dienen.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,23	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,60	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	26,98	1,86	36,69	14,33	4,29	6,94	26,98	13

Die Abschreibungen liegen im Zeitraum von 2008 bis 2013 zwischen 25,3 Mio. Euro (in 2013) und 26 Mio. Euro (in 2012). Den Abschreibungen stehen in diesen Jahren Reinvestitionen in Höhe von sechs bis neun Millionen Euro gegenüber. Seit 2008 haben die Abschreibungen das Straßenvermögen um ca. 155 Mio. Euro verringert. Reinvestitionen sind in diesem Zeitraum in Höhe von rund 46 Mio. Euro getätigt worden. Über den Zeitraum von sechs Jahren ergibt sich eine Reinvestitionsquote – als Verhältnis von Abschreibungen und Reinvestitionen – von 29,7 Prozent.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Zielwert von 100 Prozent sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von sechs Jahren im Hinblick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen ist dabei nur ein minimaler Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechende notwendige Maßnahmen auf. Allein aus diesem kleinen Ausschnitt zeigt sich, dass die Reinvestitionen die Abschreibungen in diesem Zeitraum nicht decken. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um ca. 91 Mio. Euro (13,7 Prozent) verringert worden.

→ **Feststellung**

Aufgrund des durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrades und der zur Verfügung stehenden Unterhaltungsaufwendungen erscheint die geringe Reinvestitionsquote der letzten Jahre noch angemessen. Mittel- und langfristig könnte sich bei unverändertem Investitionsvolumen ein ungewollter Werteverzehr des Vermögens einstellen, der für den städtischen Haushalt entsprechende Risiken birgt.

Gesamtbetrachtung

- Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 49 Prozent eine ausgewogene Altersstruktur der Verkehrsflächen.
- Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in den sechs betrachteten Jahren im Durchschnitt bei 0,95 Euro je m² und damit leicht unterhalb des Zielwertes.
- Die Reinvestitionen haben in diesen Jahren die Abschreibungen zu knapp 30 Prozent gedeckt.
- Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist von 2008 bis 2013 um 13,7 Prozent verringert worden.
- Diese Indikatoren erscheinen in ihrer Kombination zumindest für den betrachteten Zeitraum noch angemessen. Mittel- und langfristig dürfen jedoch auch bei der in Münster praktizierten frühzeitigen Unterhaltung die Investitionen nicht außer Acht gelassen werden. Nur über entsprechende Reinvestitionen ist das Vermögen langfristig ohne Verschlechterung des Zustandes zu erhalten.
- In diesem Zusammenhang unterstützt die GPA NRW das Vorhaben, das Erhaltungsmanagement weiter auszubauen und eine mittel- und langfristige Instandhaltungs- und Investitionsplanung aufzubauen.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter.

Die Stadt Münster hat zum 01.01.2006 die Straßenbeleuchtung an die Stadtwerke Münster GmbH verkauft. Die Stadtwerke sind für die Herstellung, Erneuerung, Änderung, Instandhaltung und den Betrieb der Straßenbeleuchtung zuständig. Dabei erfolgt eine regelmäßige Abstimmung zwischen Stadt und Stadtwerken.

Die Stadt zahlt eine jährliche Pauschale je Leuchte für die Leistung „helle Stadt“. Von 2008 bis 2012 ist dieser Betrag von ca. fünf Millionen Euro auf 5,6 Mio. Euro (12,6 Prozent) angestiegen. Eine Differenzierung des Gesamtbetrages in die einzelnen Kostenbestandteile ist grundsätzlich nicht mehr möglich. Es wurden jedoch prozentuale Anteile angegeben, nach denen die Stadt für das Jahr 2011 die Pauschale aufgeteilt hat.

Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung beliefen sich im Jahr 2011 auf rund 5,46 Mio. Euro. Davon entfallen auf:

- Betrieb: 1.772.000 Euro,
- Strom: 1.082.400 Euro,
- Erneuerung: 881.000 Euro,
- Kapitaldienst: 1.723.000 Euro.

Diese Werte haben wir für die nachfolgenden differenzierten Betrachtungen zugrunde gelegt.

Aufwendungen Straßenbeleuchtung 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	205	98	281	177	153	171	202	19
Aufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro	470	297	984	534	396	493	613	19

In Abhängigkeit von der Bezugsgröße differiert die interkommunale Positionierung. Die große Verkehrsfläche wirkt sich entsprechend begünstigend auf das Kennzahlenergebnis aus. Ein anderer Einflussfaktor ist die Beleuchtungsdichte.

Die Stadt Münster hat im Jahr 2011 in ihrem Stadtgebiet 26.563 Leuchtenstandorte mit 27.136 Leuchtenpunkten.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,29	2,18	4,15	3,00	2,51	3,05	3,41	20

Die Stadt Münster beleuchtet ihr Stadtgebiet in Anlehnung an die DIN. Zudem spielt auch hierbei wieder die große Verkehrsfläche eine Rolle. Im Ergebnis ergibt sich interkommunal betrachtet eine unterdurchschnittliche Leuchtdichte.

Dieser Umstand wirkt sich auf die Aufwendungen insgesamt begünstigend aus. Bei den Kennzahlen je Leuchtenstandort kann die geringe Leuchtdichte demgegenüber zu höheren Werten führen.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der Energiepreis, errechnet aus den Energieaufwendungen und dem Stromver-

brauch in kWh, liegt für die Stadt Münster im Jahr 2011 bei 0,18 Euro. Interkommunal bewegt sich die Stadt damit auf einem durchschnittlichen Niveau.

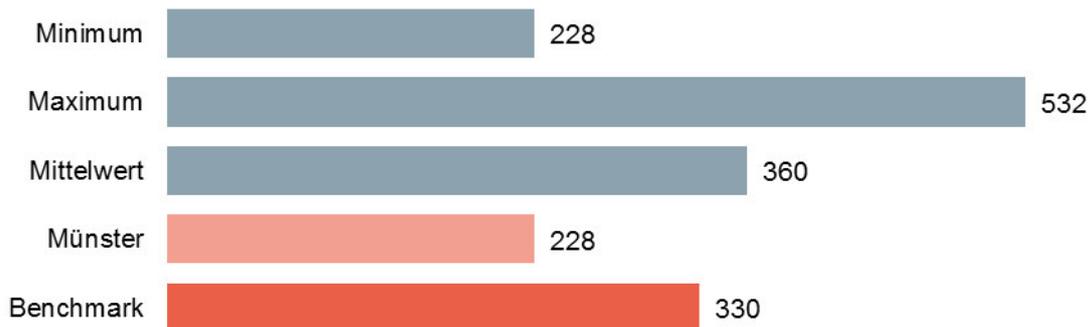
Demgegenüber steht der Stromverbrauch, der im Zeitraum von 2008 bis 2011 um ca. 100.000 kWh bzw. 1,6 Prozent gesenkt wurde.

Stromverbrauch je 1.000 m² Verkehrsfläche in kWh 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
521	521	1.626	1.070	907	1.097	1.209	20

Der 2011 erzielte Minimalwert konnte bis 2013 nochmals auf 518 kWh je 1.000 m² Verkehrsfläche reduziert werden. Zwar begünstigt die überdurchschnittliche Verkehrsfläche diesen Kennzahlenwert, der erreichte Minimalwert bei der nachfolgenden Kennzahl je Leuchtenstandort bestätigt jedoch einen energiesparenden Betrieb der Straßenbeleuchtung.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh



Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
228	228	532	360	321	342	383	20

Der erzielte Minimalwert und damit auch die Unterschreitung des Benchmarks ist das Ergebnis von bereits seit vielen Jahren betriebenen Energiesparmaßnahmen. So sind ca. 60 Prozent der Straßenbeleuchtung Straßenleuchten mit Kompaktleuchtstofflampen in Verbindung mit elektronischen Vorschaltgeräten. Die Straßenleuchten mit Quecksilberdampflampen sind in den vergangenen Jahren durch Straßenleuchten mit Kompaktleuchtstofflampen und Halogen-Metaldampflampen ausgetauscht worden. Die verbleibenden Straßenleuchten mit Quecksilberdampflampen werden ab dem Jahre 2015 durch LED-Leuchten ersetzt. Durch einen Ratsbeschluss im Jahre 1982 ist entschieden worden, dass Straßenleuchten mit zwei Leuchtmitteln nur einlampig betrieben werden.

Unterhaltung

In die Unterhaltungsaufwendungen hat die GPA NRW die Aufwendungen für Eigen- und Fremdleistungen in der Unterhaltung, die Personalaufwendungen der Verwaltung sowie auch die Abschreibungen einbezogen. Letzteres ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob die Beleuchtung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurde.

Diese einzelnen Kostenbestandteile liegen aufgrund der von der Stadt Münster gezahlten Pauschale nicht vor. Um dennoch einen Vergleich abbilden zu können, der als Orientierung zu sehen ist, hat die GPA NRW die Kosten für Betrieb und Erneuerung in die Kennzahl eingerechnet.

Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	100	44	211	111	78	108	141	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro	228	148	762	340	200	313	422	17

Es wird deutlich, dass auch die Unterhaltungsaufwendungen auf einem unterdurchschnittlichen Niveau liegen.

Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung, die in Bezug auf die Leuchtenstandorte den Mittelwert deutlich übersteigen, werden demnach in Münster nicht unwesentlich durch den in der Pauschale enthaltenen Kapitaldienst geprägt.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung befindet sich seit dem 01.01.2006 im Eigentum der Stadtwerke Münster GmbH. Die Stadt zahlt eine jährliche Pauschale.
- Die Leuchtdichte ist in Münster unterdurchschnittlich. Beeinflusst wird dies auch durch die große Verkehrsfläche.
- Der Stromverbrauch liegt seit Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau mit kontinuierlich sinkender Tendenz. Im Vergleichsjahr 2011 erreicht die Stadt Münster sowohl bezogen auf die Verkehrsfläche als auch auf die Leuchtenstandorte den Minimalwert und unterschreitet somit den Benchmark.
- Auch die Unterhaltungsaufwendungen für die Straßenbeleuchtung liegen auf einem interkommunal unterdurchschnittlichen Niveau.
- Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung insgesamt werden durch den in der Pauschale enthaltenen Kapitaldienst entsprechend beeinflusst.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Münster mit dem Index 4.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Münster
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	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	13
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	16

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotop, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Die interkommunalen Vergleiche ebenso wie die Potenzialberechnungen beziehen sich auf das Jahr 2011. Aktuelle Entwicklungen hat die GPA NRW soweit bekannt berücksichtigt.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Bereiche Park- und Gartenanlagen sowie Straßenbegleitgrün untersucht. Ein Vergleich der Kennzahlen mit den aktuell erhobenen ist

jedoch aufgrund einer veränderten Grunddatendefinition wie auch der Umstellung auf das NKF nicht möglich.

Um einen optischen Eindruck der drei betrachteten Nutzungsformen zu bekommen, hat die GPA NRW gemeinsam mit dem Amt für Grünflächen und Umweltschutz am 15.07.2014 einige exemplarische Anlagen besichtigt.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Münster ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	9	3	3	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	18	6	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	27	9	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	27	9	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	18	6	6	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	18	6	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	18	6	6	6
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	18	6	6	6
Ermittelter Wert	270	90	90	90
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	97	97	97	97

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die GPA NRW konnte in Münster ein sehr gutes Grünflächenmanagement vorfinden. Die Steuerung und Datentransparenz kann weitestgehend als vorbildlich bezeichnet werden.
- Die Organisation bietet dafür eine wesentliche Grundlage. Im Amt für Grünflächen und Umweltschutz ist die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen fachlich gebündelt. „Grün aus einer Hand“ wird hier in der Praxis gelebt. Planung und Unterhaltung – als zwei Abteilungen innerhalb des Amtes - greifen eng ineinander. Der manuelle Bereich ist dem Amt ebenfalls direkt zugeordnet. Dabei tritt das Amt sowohl als Produktverantwortlicher wie auch als Servicebetrieb für die Grünflächen anderer städtischer Ämter auf.
- Das zentrale, produktübergreifende Grünflächeninformationssystem (GRIS) ist ein wesentliches und entscheidendes Element im Rahmen des Grünflächenmanagements. In Münster ist dies aus Sicht der GPA NRW nahezu optimal ausgestaltet. Alle Grünflächen sind eingepflegt und es liefert Informationen zu Art und Größe der Flächen, Nutzungsformen sowie zu den unterschiedlichen Vegetationsarten bzw. Flächenarten. Ebenso sind die Standards der Unterhaltung mit Pflegeplänen hinterlegt.
- Positiv hat die GPA NRW auch die bestehende Kostenrechnung bewertet. Struktur und Inhalt schaffen eine sehr gute Datentransparenz als wesentliche Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung.
- An diesem Punkt setzt die einzige Optimierungsmöglichkeit im Rahmen des Grünflächenmanagements für Münster an. Die Aufschreibung (der Eigenleistungen) erfolgt nicht nach einzelnen Leistungsarten bzw. Tätigkeiten sondern nach Bezirken und Objekten. Dadurch können die Leistungspreise grundsätzlich nicht für einzelne Pflegeleistungen, wie z. B. Aufwendungen Rasen je m² Rasenfläche, ermittelt werden. In den von der GPA NRW betrachteten Kennzahlen war es in zwei Fällen jedoch möglich. Die Aufwendungen

für die Spielgeräte und für die Bäume im Straßenbegleitgrün konnten einzeln ausgewertet werden.

Für die interne Steuerung ist die von der Stadt Münster gewählte Struktur vollkommen ausreichend und gut. Die „Standardpflege“ ist zu den Flächenarten in den Objekten hinterlegt, so dass transparent dargestellt werden kann, was jedes einzelne Objekt kostet und welcher Standard dort angelegt ist. Ein Vergleich mit anderen Städten wird jedoch deutlich erschwert und ist zum Teil auf dieser Basis nicht möglich. Die GPA NRW erachtet es für sinnvoll, zusätzlich zu der bestehenden Struktur auch die einzelnen Leistungsarten/Tätigkeiten mit zu erfassen und in die Aufschreibung zu integrieren.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	963	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	12,0	-15,1	12,0	-3,5	-8,1	-4,5	-1,1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	1.038	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	743	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	71,5	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	64	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	6,2	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Die Kennzahlen bestätigen die ländlich geprägten Strukturen der Stadt Münster mit einer großen Fläche je Einwohner und einem interkommunal maximalen Anteil der Erholungs- und Grün-

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

flächen an der Gemeindefläche. Die großen Grünflächen erstrecken sich dabei insbesondere auf die Außenbezirke. Die Innenstadt selbst ist hingegen eher städtisch geprägt. Hier ist der Raum für Grün beschränkt, so dass auf den Erhalt der bestehenden Flächen großer Wert gelegt wird.

Während die gesamten Erholungs- und Grünflächen überdurchschnittlich groß sind, hält die Stadt Münster nur eine geringe Fläche kommunalen Grüns vor.

Bei den kommunalen Grünflächen entfällt etwa die Hälfte (49 Prozent) der Fläche auf den Forst. Eine Verteilung, die die GPA NRW auch in den meisten anderen Städten vorgefunden hat. Den nächstgrößten Anteil (19 Prozent) nehmen in Münster die Park- und Gartenanlagen ein. Auch die Kleingartenanlagen haben in der Flächenbetrachtung einen größeren Anteil (neun Prozent). Demgegenüber nehmen die Biotope und Ausgleichsflächen nur einen Anteil von 5,6 Prozent ein. Auf die nachfolgend ebenfalls näher betrachteten Spiel- und Bolzplätze entfallen 3,4 Prozent und auf das Straßenbegleitgrün 5,1 Prozent der gesamten kommunalen Grünfläche.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Münster pflegt und unterhält 331 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 3.547.500 m² (Stand 31.12.2011). Im Jahr 2012 hat sich die Anzahl auf 350 und die Fläche um ca. 49.000 m² erhöht.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	12,16	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	10.718	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Ca. 57 Prozent der Anlagen sind in Münster kleiner als 5.000 m². Größere Anlagen lassen sich durch zusammenhängende Arbeitsabläufe, geringere Anfahrzeiten und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher pflegen und unterhalten. Zudem bieten diese Anlagen einen höheren

Naherholungswert. Für die Stadt Münster ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Flächen teilweise parzelliert und getrennt erfasst wurden, auch wenn es sich eigentlich um zusammenhängende Anlagen handelt. Somit will sie insbesondere vor dem Hintergrund einer Fremdvergabe den unterschiedlichen Vegetationen bzw. Flächenarten oder auch Pflegestandards Rechnung tragen.

Die Park- und Gartenanlagen in Münster sind zu mehr als der Hälfte (53 Prozent) mit Rasenflächen gestaltet. Einen sehr großen Anteil (31 Prozent) – auch im interkommunalen Vergleich – nehmen die Flächen mit Sträuchern und Gehölzen ein. Beetflächen mit Wechselbepflanzung sind nur noch in sehr geringem Umfang (ca. 480 m²) vorhanden.

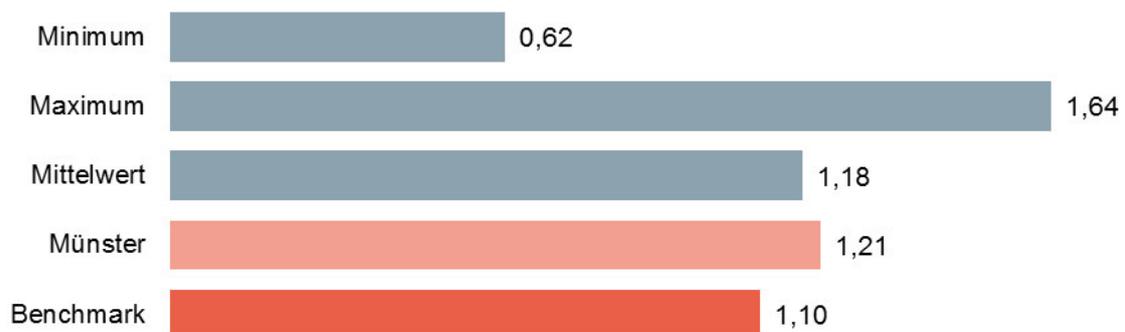
Auch die optischen Eindrücke der Besichtigung bestätigten einen durchschnittlichen Flächenstandard. Hochwertige Flächen werden nur noch gezielt an exponierten Stellen im Stadtgebiet vorgehalten.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Grünflächenunterhaltung. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurde.

Die Stadt Münster hat den Aufwuchs im Wege der Einzelbewertung bilanziert, so dass entsprechende Abschreibungen in die Kennzahl eingeflossen sind.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,21	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich rechnerisch ein Potenzial von 0,11 Euro je m², absolut rund 390.000 Euro.

Im Jahr 2011 konnte der Kennzahlenwert bereits deutlich reduziert werden. So lagen die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege in den Jahren 2008 bis 2010 noch über 1,50 Euro je m². Im Jahr 2012 ergibt sich ein Wert von 1,19 Euro je m².

Dabei gilt es zunächst zu berücksichtigen, wie sich diese Aufwendungen zusammensetzen. Die Stadt Münster gehört zu den insgesamt acht kreisfreien Städten, die den Aufwuchs im Wege der Einzelbewertung bewertet haben und somit Abschreibungen buchen. Dabei hat sie die Nutzungsdauern in Abständen von fünf Jahren definiert. Somit reduzieren sich die Abschreibungen stufenweise, erstmals im Jahr 2011. So beliefen sich die Abschreibungen in den Jahren 2008 bis 2010 auf je gut 2,1 Mio. Euro; im Jahr 2011 lagen sie dann nur noch bei ca. 1,16 Mio. Euro. Dies entspricht rund 0,33 Euro je m². Die Abschreibungen begründen somit die deutlich höheren Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege in den Jahren 2008 bis 2010.

Bei den Pflegeaufwendungen, bei denen die Abschreibungen unberücksichtigt bleiben, kann sich die Stadt Münster entsprechend günstiger positionieren.

Pflegeaufwendungen der Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,89	0,62	1,64	1,04	0,88	1,04	1,20	17

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in den Vergleichswerten bei den Städten mit Festwertverfahren auch die Investitionen enthalten sind, die bei diesem Verfahren direkt in den Aufwand gebucht werden. Gleichwohl zeigt die Positionierung am ersten Quartil, dass die von der Stadt beeinflussbaren Pflegeaufwendungen auf einem niedrigen Niveau liegen. Im Jahr 2012 konnten die Pflegeaufwendungen um gut 83.000 Euro auf 0,85 Euro je m² reduziert werden. Insgesamt sind diese Aufwendungen im Zeitraum von 2008 bis 2012 um gut 190.000 Euro bzw. knapp sechs Prozent rückläufig. Insofern ist das oben dargestellte rechnerisch ermittelte Potenzial zu relativieren.

Die optischen Eindrücke aus der Besichtigung der Anlagen zeigten ebenso einen durchschnittlichen Pflegestandard.

Neben der Betrachtung der gesamten Unterhaltungskosten für die Park- und Gartenanlagen sind insbesondere die Kosten für die einzelnen Leistungen bzw. Vegetationen und Flächenarten von Bedeutung. Wie oben in den Ausführungen zum Erfüllungsgrad bereits dargestellt erfolgt die Leistungsaufschreibung in Münster nicht nach einzelnen Leistungsarten bzw. Tätigkeiten. Somit können die weiteren Kennzahlen zu den einzelnen Pflegeleistungen für die Stadt Münster nicht ermittelt und dargestellt werden. Aus Sicht der GPA NRW sind jedoch gerade diese Kennzahlen für eine vertiefende Analyse des Bereiches und die Identifizierung von weiteren Optimierungsmöglichkeiten von entscheidender Bedeutung.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Münster, ihre Aufwendungen zusätzlich nach einzelnen Leistungsarten bzw. Tätigkeiten zu erfassen.

Die so zu ermittelnden Leistungspreise für einzelne Tätigkeiten wie z. B. die Rasenpflege oder die Gehölzpflege bieten einen wichtigen Ansatz für interkommunale Vergleiche ebenso wie für mögliche Optimierungen der Fremdvergaben. Die Leistungspreise machen deutlich, welche Tätigkeiten von der Kommune wirtschaftlich erbracht werden und wo mögliche Optimierungen ansetzen können.

Bei der Festlegung nach welchen Pflegeleistungen und Tätigkeiten differenziert aufgeschrieben werden soll, ist darauf zu achten, dass dies nicht zu detailliert erfolgt. Aus Sicht der GPA NRW sollten folgende Pflegeleistungen erfasst werden:

- Rasen,
- Bäume,
- Sträucher und Gehölze,
- Beete/Wechselbepflanzungen,
- Wege und Plätze und
- ggf. auch Müllbeseitigung sowie die Aufwendungen für die Ausstattung.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Münster unterhält einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Fläche an Park- und Gartenanlagen (Positionierung zwischen Median und Mittelwert).
- Die Anlagen sind überwiegend mit Rasenflächen (53 Prozent) und zu einem großen Teil auch mit Sträuchern und Gehölzen (31 Prozent) gestaltet. Pflegeintensive Flächen sind nur noch in geringem Umfang und an exponierten Stellen vorhanden.
- Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung liegen im Vergleichsjahr 2011 mit 1,21 Euro je m² oberhalb des Benchmarks von 1,10 Euro je m². Im Jahr 2012 konnten sie bereits auf 1,19 Euro je m² reduziert werden.
- Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Münster den Aufwuchs im Wege der Einzelbewertung bilanziert hat und somit Abschreibungen bucht. Diese nehmen mit 0,33 Euro je m² einen nicht unwesentlichen Teil der Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung ein.
- Dementsprechend liegen die Pflegeaufwendungen (keine Berücksichtigung von Abschreibungen) mit 0,89 Euro je m² in Höhe des ersten Quartil.
- Der Erfüllungsgrad von 97 Prozent bestätigt eine nahezu vorbildliche Steuerung der Park- und Gartenanlagen. Den einzigen Ansatz für eine Optimierung sieht die GPA NRW in der differenzierten Erfassung nach Leistungen bzw. Tätigkeiten. Da dies bislang noch nicht erfolgt, ist eine tiefergehende Analyse anhand von Leistungspreisen für einzelne Pflegeleistungen nicht möglich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Münster mit dem Index 3.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Münster hat im Jahr 2011 336 Spielanlagen, davon 320 Spielplätze und 16 Bolzplätze, mit einer Gesamtfläche von 638.900 m² unterhalten. In 2012 hat die Stadt die Anzahl der Spielplätze um 23 reduziert. Die Fläche konnte um 26.700 m² verringert werden. Die Anzahl der installierten Spielgeräte wurde erstmals in 2012 ermittelt. Zu diesem Zeitpunkt waren es 2.490 Geräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	14,5	6,5	19,9	12,3	8,4	13,3	13,7	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	7,64	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,21*	1,85	10,71	4,28	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.901	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

* Der Wert bezieht sich auf das Jahr 2012

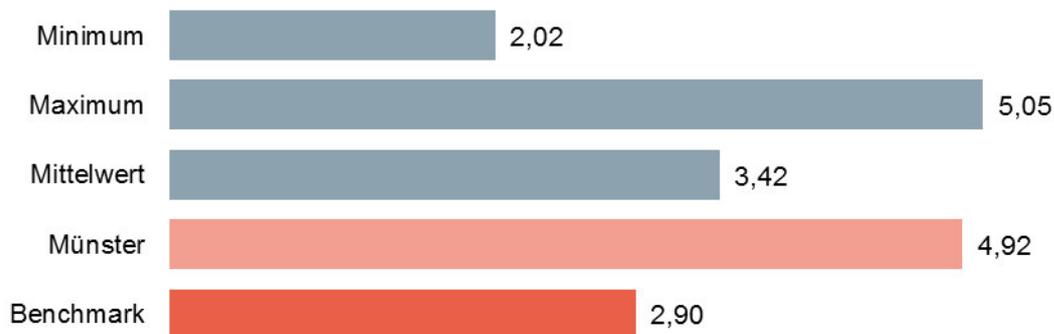
Als kinderfreundliche Stadt aufzutreten ist erklärtes politisches Ziel in Münster. Dementsprechend legt die Stadt großen Wert auf ihre Spielplätze. Quantitativ drückt sich dies bereits in einer interkommunal überdurchschnittlichen Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze aus. Im Zeitraum von 2008 bis 2011 hat die Stadt ihr Spielplatzangebot kontinuierlich erhöht. Erstmals wurden im Jahr 2012 Spielplätze aufgegeben. Damit reduziert sich die Fläche auf 13,9 m² je Einwohner unter 18 Jahre und die Anzahl auf 7,1 je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre. Da tendenziell kleinere Spielplätze aufgegeben wurden, erhöht sich die durchschnittliche Größe auf 1.956 m². Dieser Rückbau von Spielplätzen wird in Münster kontinuierlich fortgeführt.

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW ist Münster im Vergleich der kreisfreien Städte die Stadt mit dem höchsten Bevölkerungszuwachs. Die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren soll danach bis zum Jahr 2030 um über 17 Prozent steigen. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen zu Anzahl und Fläche werden sich somit entsprechend verringern.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) der Unterhaltung und Pflege der Spielanlagen. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs und die Spielgeräte über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurden. Für die Stadt Münster sind entsprechende Abschreibungen in die Kennzahl eingeflossen sind.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011



Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,92	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 2,02 Euro je m²; absolut rund 1,29 Mio. Euro. Mit der Reduzierung des Spielplatzangebotes im Jahr 2012 konnten auch die Aufwendungen bereits um rd. 150.000 Euro gesenkt werden.

Insbesondere bei den Spielplätzen gilt es, Optimierungen so umzusetzen, dass der Sicherheitsstandard nicht berührt und die Verkehrssicherheit nicht gefährdet werden.

Wie auch bei den Park- und Gartenanlagen nehmen die Abschreibungen einen nicht unwesentlichen Anteil an den gesamten Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze ein. Rund 36 Prozent bzw. 1,79 Euro je m² entfallen auf die Abschreibungen.

Pflegeaufwendungen der Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,14	1,92	4,21	2,89	2,42	2,75	3,38	18

Bei den Pflegeaufwendungen, bei denen die Abschreibungen unberücksichtigt bleiben, positioniert sich die Stadt Münster entsprechend günstiger. Allerdings liegen auch die Pflegeaufwendungen auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Hierbei spiegelt sich der bewusst gewählte hohe Standard für die Spiel- und Bolzplätze in Münster wider.

Auch an dieser Stelle kann anhand von einzelnen Leistungen eine tiefergehende Analyse erfolgen. Da jedoch zu wenige Vergleichswerte zu den einzelnen Pflegeleistungen aus den kreisfreien Städten vorliegen, muss an dieser Stelle weitestgehend darauf verzichtet werden. Auch die Stadt Münster konnte für diese Nutzungsform nur die Aufwendungen für die Spielgeräte separat ermitteln.

Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
136*	117	663	342	200	321	445	12

* Der Wert bezieht sich auf das Jahr 2012

Im Gegensatz zu den gesamten Pflegeaufwendungen liegen die Aufwendungen für die Spielgeräte auf einem sehr niedrigen Niveau. Auf den Spielplätzen in Münster werden Spielgeräte aus hochwertigen Materialien eingesetzt. Der Einsatz dieser hochwertigen und somit stabilen, langlebigen und pflegeärmeren Spielgeräte erfordert zunächst höhere Anschaffungskosten. Mittel- und langfristig senkt dies aber die Unterhaltungsaufwendungen, wie es sich auch hier abbildet.

Positiv ist auch der Einsatz des Spielplatzmobiles hervorzuheben. Damit werden gemeldete Schäden abgefahren und die beschädigten Spielgeräte direkt vor Ort repariert.

Es empfiehlt sich, die Pflegeaufwendungen nach den verschiedenen Pflegeleistungen aufzuteilen und im Hinblick auf mögliche Optimierungen zu untersuchen. Von den gesamten Pflegeleistungen in Höhe von knapp 3,15 Mio. Euro in 2011 und 2,99 Mio. Euro in 2012 entfallen nur rund 15 bzw. 18 Prozent auf die Spielgeräte. Somit verbleiben noch rund 1,7 bzw. 1,5 Mio. Euro, die es näher zu untersuchen gilt. Wie hoch sind die Kosten für die Grünflächenpflege auf den Spiel- und Bolzplätzen? Sind die Kosten für Gehölzflächen und Bäume so hoch, dass sie auch getrennt erfasst werden sollten? Was entfällt auf die Müllbeseitigung und auf die Sand- und Fallschutzflächen? Welche Leistungspreise ergeben sich daraus bezogen auf die Fläche? Und gibt es Optimierungsmöglichkeiten?

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze sind in Münster bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren überdurchschnittlich.
- Die Stadt Münster legt großen Wert auf ihre Spiel- und Bolzplätze. Die Förderung der Kinder ist erklärtes politisches Ziel.
- Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegen deutlich oberhalb des Benchmarks. Auch hier nehmen die Abschreibungen mit rund 36 Prozent einen nicht unwesentlichen Anteil an den Aufwendungen ein. Gleichwohl liegen auch die Pflegeaufwendungen, bei denen die Abschreibungen unberücksichtigt bleiben, auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Dies spiegelt den bewusst gesetzten hohen Standard wider.
- Der Erfüllungsgrad von 97 Prozent bestätigt eine sehr gute Steuerung der Spiel- und Bolzplätze. Den einzigen Ansatz für eine Optimierung sieht die GPA NRW in der differenzierten Erfassung nach Leistungen bzw. Tätigkeiten.
- Lediglich die Aufwendungen für die Spielgeräte werden derzeit separat erfasst. Diese liegen auf einem sehr niedrigen Niveau. Die übrigen über 80 Prozent der Pflegeaufwendungen sollten differenziert in den Blick genommen werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Münster mit dem Index 2.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Münster unterhält im Straßenbegleitgrün eine Fläche von über 960.000 m² mit mehr als 43.000 Straßenbäumen.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2011

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	3,30	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	7,92	4,85	30,46	12,34	7,32	11,97	14,05	19

Kennzahl	Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	45,06	3,88	54,91	28,73	18,11	25,71	39,60	19

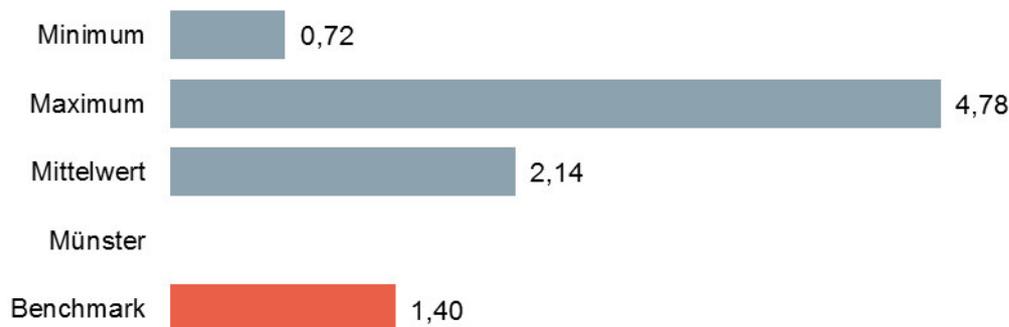
Im Begleitgrün unterhält die Stadt Münster eine geringe Fläche, die aber mit hochwertigem Grün ausgestattet ist. Neben der hohen Anzahl an Bäumen ist das Begleitgrün im Gegensatz zu vielen anderen Städten zur Hälfte mit Gehölzflächen gestaltet (483.000 m²). Die Rasenflächen (409.000 m²) haben einen Anteil von 42 Prozent.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung des Begleitgrüns.

Das Straßenbegleitgrün ist Teil der Verkehrsflächen und liegt in der Verantwortung des Tiefbauamtes. Die Abschreibungen für das Straßenbegleitgrün werden dort nicht separat ermittelt, sondern werden als Nebenfläche mit der Verkehrsfläche insgesamt abgeschrieben. Insofern muss für diese Nutzungsform auf die Ermittlung der Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege verzichtet werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2011



Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Die Pflegeaufwendungen, bei denen die Abschreibungen unberücksichtigt bleiben, geben hier aber bereits Hinweise über den Mitteleinsatz.

Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,16	0,64	4,41	2,09	1,36	2,01	2,33	17

Die Pflegeaufwendungen liegen deutlich oberhalb des gesetzten Benchmarks, bei dem zusätzlich auch noch die Abschreibungen zu berücksichtigen sind. Um konkrete Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen, bedarf es einer vertiefenden Analyse der einzelnen Pflegeleistungen. Mangels einer ausreichenden Anzahl valider Vergleichsdaten aus den kreisfreien Städten war es der GPA NRW allerdings nicht möglich, Kennzahlen zu den einzelnen Pflegeleistungen abzubilden. Lediglich für die Bäume ist an dieser Stelle ein interkommunaler Vergleich möglich. Auch die Stadt Münster konnte nur für diese Leistung die entsprechenden Aufwendungen auswerten.

Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro 2011

Münster	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,5	4,4	63,2	26,5	15,9	23,7	34,1	12

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Straßenbäume kann die Stadt Münster auf einem unterdurchschnittlichen Niveau halten. Im Vergleich zu anderen Flächeninhalten (Rasen oder Gehölzen) sind die Bäume jedoch kostenintensiver und erhöhen somit absolut betrachtet die Pflegeaufwendungen.

Zudem wird die Höhe der Pflegeaufwendungen auch von der großen Fläche an Gehölzen und Sträuchern beeinflusst. Die Aufwendungen für die Gehölzpflege liegen bezogen auf die Fläche deutlich über denen für die Rasenpflege. Über eine weitere Flächenumwandlung von Gehölzflächen in Rasenflächen können an dieser Stelle Aufwendungen reduziert werden.

Es bleibt aber auch bei dieser Nutzungsform festzuhalten, dass erst eine Aufwandserfassung nach den einzelnen Leistungen bzw. in Tätigkeiten die Möglichkeit bietet, konkrete Optimierungen für die Reduzierung der Pflegeaufwendungen aufzuzeigen.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Im Begleitgrün unterhält die Stadt Münster hochwertiges und pflegeintensives Grün auf einer vergleichsweise kleinen Fläche. Neben einer hohen Anzahl von Straßenbäumen entfällt auch die Hälfte der Fläche auf Gehölze und Sträucher.
- Dies führt zu interkommunal überdurchschnittlichen Pflegeaufwendungen.
- Eine weitere Umwandlung von Gehölzflächen in Rasenflächen bietet die Möglichkeit, Aufwendungen zu reduzieren.

- Da die Abschreibungen im Tiefbauamt für das Straßenbegleitgrün nicht separat ermittelt werden, können die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung für diese Nutzungsform nicht dargestellt werden.
- Der Erfüllungsgrad von 97 Prozent bestätigt eine sehr gute Steuerung für das Begleitgrün. Den einzigen Ansatz für eine Optimierung sieht die GPA NRW auch hier in der differenzierten Erfassung nach Leistungen bzw. Tätigkeiten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Münster mit dem Index 2.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				90	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					97

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				90	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					97

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				90	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					97

→ 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