

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der
Stadt Bielefeld im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Bielefeld	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	8
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfungsbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld stellt die gpaNRW nachfolgend zunächst die Haushaltssituation dar und geht dann auf die einzelnen Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen der einzelnen Handlungsfelder ein.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Bielefeld befindet sich im Haushaltssicherungskonzept (HSK). Von daher besteht weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Bisher ist es der Stadt gelungen, die Haushaltssanierung erfolgreich umzusetzen. Seit 2016 erzielt sie positive Jahresergebnisse. Ab 2020 plant sie auch ausgeglichene Haushalte. Das HSK-Ziel hätte die Stadt dann zwei Jahre früher als ursprünglich geplant realisiert. Allerdings ist die Haushaltssituation der Stadt Bielefeld strukturell noch nicht so gut, wie es die Ist-Ergebnisse seit 2016 vermuten lassen. Denn die positive Ergebnisentwicklung wird dabei wesentlich von der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen getragen. Diese sind aufgrund der Hochkonjunkturphase in den letzten Jahren stark angestiegen. Durch eine weitere, zielgerichtete Fortsetzung der Konsolidierung kann die Stadt die Voraussetzungen schaffen, auch bei schlechteren konjunkturellen Rahmenbedingungen ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Zudem gewinnt sie dadurch finanziellen Handlungsspielraum.

Diesen sollte sie dazu nutzen, den hohen Bestand an Liquiditätskrediten abzubauen. Die städtische Entschuldungsstrategie zielt richtigerweise darauf ab, dem daraus erwachsenden Haushaltsrisiko zu begegnen. Darüber hinaus benötigt die Stadt Überschüsse zur Finanzierung von Investitionen. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie dafür auch zukünftig neue Investitionsdarlehen einsetzen müssen.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Die Stadt Bielefeld verfügt über die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft. Grundlage dafür ist das unterjährig Berichtswesen. Dies ermöglicht den Entscheidungsträgern der Verwaltung und den politischen Gremien, auf relevante Abweichungen zu reagieren. Das Berichtswesen liefert zudem aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung.

Ertragsseitig sieht die gpaNRW nur wenige Handlungsspielräume bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren und Beiträgen. Die Stadt Bielefeld kalkuliert ihre großen Gebührenhaushalte kostendeckend. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW noch im Gebührenhaushalt Rettungsdienst. Hier sind in den letzten Jahre Defizite aufgelaufen. Die Stadt sollte künftig darauf schneller reagieren und die negativen Ergebnisvorträge abbauen. Auch der Gebührenhaushalt Friedhofswesen ist defizitär. Aufgrund des Wandels in der Bestattungskultur und der gleichzeitig zunehmenden örtlichen Konkurrenzsituation ist allerdings eine volle Kostendeckung im Friedhofswesen in Bielefeld wie auch in zahlreichen anderen kreisfreien Städten in den kommenden Jahren nur schwer zu realisieren. Gerade Gebührenerhöhungen bergen hier das Risiko von starken Nachfragerückgängen.

Im Bereich der Erschließungs- und KAG-Beiträge nutzt die Stadt die rechtlichen Möglichkeiten zur Refinanzierung von Investitionen zur Straßenerneuerung weitgehend aus. Die Stadt Bielefeld hat auch die Steuern in ihren Konsolidierungsprozess einbezogen. Sie hat dazu unter anderem die Grundsteuer B erhöht und eine Wettbürosteuer eingeführt. Die Hebesätze der Realsteuern bewegen sich im interkommunalen Vergleich auf einem durchschnittlichen Niveau. Eine Notwendigkeit zur weiteren Anhebung der Hebesätze sieht die gpaNRW derzeit nicht.

In den Prüfbereichen **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung** steht die Betrachtung der Steuerung und Effizienz im Mittelpunkt. Die **Zahlungsabwicklung i.e.S** der Stadt Bielefeld erledigt ihre Aufgaben wirtschaftlich. Verschiedene Maßnahmen erleichtern und beschleunigen die Sachbearbeitung von Einzahlungen. So unterstützen z.B. der elektronische Rechnungsworkflow und ein hoher Anteil automatisiert zugeordneter Einzahlungen die Bearbeitung und Zuordnung von Einzahlungen. Ein ebenfalls hoher Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten unterstützt die Stadt Bielefeld, die Zahlungsabwicklung wirtschaftlich zu erledigen. Eine zentrale Bearbeitung und Überwachung von Niederschlagungen, Erlassen, Stundungen und Mahnsperren könnten helfen, einen besseren Gesamtüberblick über Schuldner zu bekommen. So können Forderungen effektiver nachgehalten werden.

Die **Vollstreckung** in Bielefeld erledigt ihre Aufgaben mit vergleichsweise hohen Personal- und Sachaufwendungen. Stellenvakanzen, häufige Personalwechsel und Krankheitsfälle erschweren die Vollstreckung. Dies zeigt sich auch in den Kennzahlenwerten. Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung liegen vergleichsweise hoch bei gleichzeitig niedrigem Aufwanddeckungsgrad. Ein interkommunal hoher Bestand an Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle kann nicht abgebaut werden. Es kommen mehr Vollstreckungsforderungen hinzu, als je Vollzeit-Stelle abgewickelt werden. Die Stadt Bielefeld sollte die Kennzahlen weiter fortschreiben und anhand der Entwicklung des Bestandes die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Bestand an Vollstreckungsforderungen nicht weiter ansteigen zu lassen.

Wie in allen kreisfreien Städten, stellen auch in Bielefeld die Sozialleistungen eine besondere Herausforderung für den städtischen Haushalt dar.

Die Haushaltsbelastung, die sich im Fehlbetrag der **Hilfe zur Erziehung (HzE)** widerspiegelt, ist in der Stadt Bielefeld zwar niedriger als in der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Allerdings wird der Fehlbetrag im Betrachtungsjahr 2017 teilweise positiv durch Einmaleffekte aus vom Land NRW gezahlten Kostenerstattungen für Vorjahre beeinflusst. Aber auch ohne Berücksichtigung der Ertragsseite zeigen sich die reinen Transferaufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre noch unauffällig. Dies, obwohl Bielefeld durch eine im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten größere Anzahl an Hilfeplanfällen belastet sowie strukturell durch eine erhöhte Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und vergleichsweise viele Schulabgänger ohne Schulabschluss geprägt ist. Auch die fallbezogenen

Aufwendungen bewegen sich auf einem interkommunal mittleren Niveau. Während der unterdurchschnittliche Anteil ambulanter Hilfefälle an allen HzE-Fällen die Aufwendungen je Hilfefall negativ beeinflusst, wirkt sich demgegenüber bei der Vollzeitpflegequote die Vorgabe der Stadt Bielefeld, Unterbringungen nach Möglichkeit in Pflegefamilien vorzunehmen, positiv aus. Bei den einzelnen Hilfearten ergibt sich ein differenziertes Bild. Handlungsoptionen bestehen für die Stadt Bielefeld insbesondere in Fallrevisionen bei den Tagesgruppenfällen, den Eingliederungshilfen und den Hilfen für junge Volljährige. Die Steuerung des städtischen Jugendamtes einschließlich des Fach- und Finanzcontrollings ist gut ausgeprägt. Im Handbuch der Sozialarbeit sind verbindliche Verfahrensstandards geregelt, die aktuell jedoch vollständig überarbeitet werden.

Auch die **Hilfe zur Pflege** stellt in Bielefeld einen erheblichen Belastungsfaktor für den städtischen Haushalt dar. Mit Blick auf die demografische Entwicklung ist hier künftig von einer steigenden Tendenz auszugehen. Die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege sowie das Pflegewohngeld betragen in 2018 bereits über 21 Mio. Euro. Bielefeld gelingt es durch gezielte Steuerungsmaßnahmen, eine enge Vernetzung der Beratungs- und Hilfeangebote sowie ein altersgerechtes Quartiersmanagement jedoch besonders gut, in der Hilfe zur Pflege den Grundsatz „ambulant vor stationär“ konsequent umzusetzen. Flankiert durch eher günstige soziale und strukturelle Rahmenbedingungen führt dies im Ergebnis dazu, dass vergleichsweise viele Leistungsbezieher der höheren Pflegestufen noch in häuslicher Umgebung gepflegt werden. Hierbei handelt es sich um besonders pflege- und somit kostenintensive Fälle, die zu sehr hohen Aufwendungen führen. Allerdings ist die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in Bielefeld insgesamt sehr gering, so dass auch die absoluten Aufwendungen vergleichsweise niedrig sind. Besonders positiv hervorzuheben ist in Bielefeld das hohe Ertragsniveau in der Unterhaltsheranziehung. Denn entgegen der Praxis vieler Vergleichsstädte zieht die Stadt Bielefeld Unterhaltsverpflichtete auch bei Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen konsequent zum Unterhalt heran. Hierbei erzielt Bielefeld im Vergleich die höchsten Erträge. Es ist künftig allerdings damit zu rechnen, dass sich die Unterhaltsheranziehung bei der geänderten Gesetzeslage (Angehörigenentlastungsgesetz) personell und unter finanziellen Aspekten neu aufstellen muss.

Eine unterdurchschnittliche SGB II-Quote, aber auch gute Steuerungsgrundlagen führen zu einer vergleichsweise niedrigen finanziellen Belastung des städtischen Haushaltes durch die **Kosten für Unterkunft und Heizung**. So gehört die Stadt Bielefeld 2018 auch zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Die Stadt sollte in Zukunft jedoch wieder Regelungen schaffen, die eine Angemessenheitsprüfung der „warmen“ Betriebskosten im Einzelfall gewährleisten. Entsprechende Grenzwerte sollte sie vorgeben und bei Überschreitung ein Kostensenkungsverfahren einleiten. Die Transferaufwendungen für einmalige Leistungen stellen sich in Bielefeld vergleichsweise hoch dar. Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte daher in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Eine entsprechende Klarstellung soll der Sachbearbeitung in diesem fehleranfälligen Bereich mehr Sicherheit geben.

Neben den Sozialleistungen stellt auch der Erhalt des Infrastrukturvermögens die kreisfreien Städte vor zunehmende Herausforderungen. Dies gilt auch für die Stadt Bielefeld. Seit der Eröffnungsbilanz 2009 ist in Bielefeld ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den **Verkehrsflächen** zu verzeichnen. Dieser Entwicklung hat die Stadt nicht mit ausreichenden Investitionen

entgegengewirkt. In den letzten vier Jahren hat sie jährlich lediglich ein Drittel der jahresbezogenen Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Dies spiegelt sich in einem hohen Anlagenabnutzungsgrad von ca. 80 Prozent bzw. einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch acht Jahren zum Ende 2017 wider. Ein zusätzliches Risiko indizieren zudem die geringen Unterhaltungsaufwendungen der letzten Jahre. Auch wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse der Verkehrsflächen nach der regelmäßigen Zustandserfassung und -bewertung besser darstellen, als es die bilanziellen Kennwerte vermuten lassen, ist eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Straßen und des Vermögens auf Dauer nur mit einem bedarfsgerechten Ressourceneinsatz möglich.

Die kommunalen **Friedhöfe** der Stadt Bielefeld haben als Teil des Infrastrukturvermögens eine besondere Bedeutung. Sie dienen neben dem eigentlichen Bestattungszweck u.a. auch der Naherholung und dem städtischen Klimaschutz. Der Strukturwandel im Bestattungswesen, hin zu flächensparenden und pflegeärmeren Grabarten, ist auch in Bielefeld deutlich zu erkennen. So ist die Auslastung der ohnehin großflächigen und parkähnlichen kommunalen Friedhöfe in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich rückläufig. Aus dieser Entwicklung resultieren inzwischen große Frei- bzw. Überhangflächen und zahlreiche unbelegte Grabstellen. Sie sind zudem Folge des zunehmenden Konkurrenzdruckes. Dennoch erreicht Bielefeld zuletzt weitestgehend konstante Bestattungszahlen, vor allem durch moderne, nachfrageorientierte Angebote und wettbewerbsfähige, allerdings nicht kostendeckende Gebühren.

Eine vorausschauende Friedhofsbedarfsplanung sowie die notwendigen Steuerungsgrundlagen einschließlich einer fachgerechten IT-Unterstützung sind die Basis für das aktive und zukunftsgerichtete Flächenmanagement der Stadt Bielefeld. Die Grünflächen der kommunalen Friedhöfe sind pflegearm angelegt. Es existieren nur wenige repräsentative Flächen. Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen war zum Zeitpunkt der Prüfung in Bielefeld allerdings nicht möglich. Da diese eine relevante, beeinflussbare Steuerungsgröße darstellen, sollte die Stadt zukünftig die vorhandene Kostenrechnung entsprechend weiter ausdifferenzieren.

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

Im näher betrachteten Baugenehmigungsverfahren hat die Stadt Bielefeld ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt. Möglichkeiten zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen allerdings noch geschaffen werden. Die Voraussetzungen zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen liegen ebenfalls noch nicht vor. Obwohl die Bauaufsicht ihre Geschäftsprozesse im Übrigen gut strukturiert hat, indem unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden werden, liegt die Gesamtlaufzeit der Bauanträge sowohl im vereinfachten als auch im normalen Genehmigungsverfahren über der von der gpaNRW festgelegten Orientierungsgröße von durchschnittlich 12 Wochen. Mögliche Optimierungen bietet hier ein konsequenter Umgang mit unvollständigen „Altfällen“. Nicht fristgerecht eingereichte Unterlagen sollten ohne weitere Nachforderung zu einer Ablehnung führen. Durch eine Information der politischen Gremien erst nach erfolgter Baugenehmigung kann der Genehmigungsprozess ebenfalls beschleunigt werden.

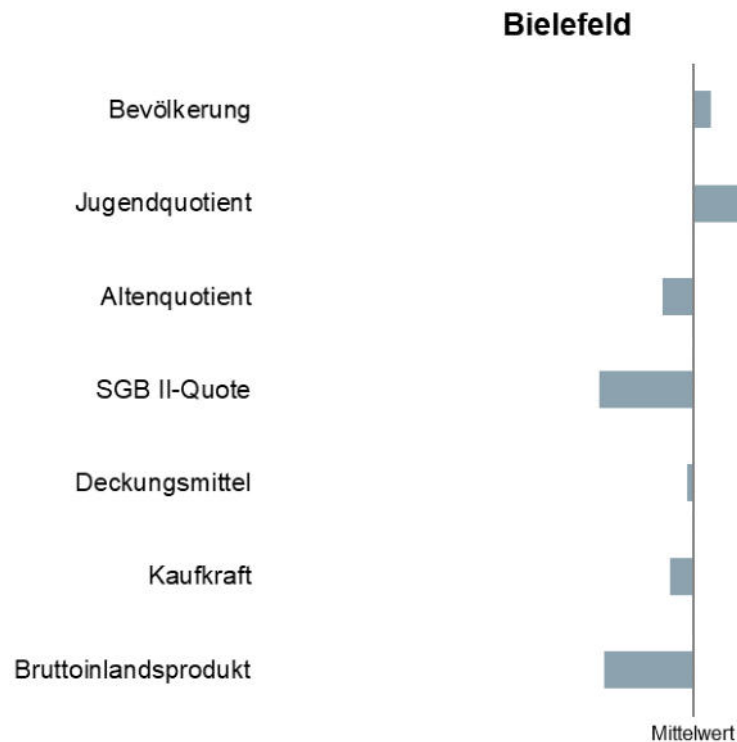
Bei der Genehmigung von Bauanträgen weist die Stadt Bielefeld einen unterdurchschnittlichen Leistungswert auf. Je Vollzeit-Stelle werden hier weniger Bauanträge bearbeitet, als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Der Personaleinsatz für die Bauberatung liegt vergleichsweise hoch. Die Stadt bietet einen umfassenden Service für Bauwillige. Dieser wirkt sich in

Bielefeld jedoch nicht positiv auf die Vollständigkeit der Bauanträge aus. Viele Anträge gehen unvollständig ein und die Quote der Zurückweisungen liegt vergleichsweise hoch.

➔ Ausgangslage der Stadt Bielefeld

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bielefeld. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kreisfreien Städte. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Bielefeld ist bezogen auf die Bevölkerungszahl mit rund 333.000 Einwohnern eine der größeren Städte in der Vergleichsgruppe der kreisfreien Städte in NRW. Die Prognosen von IT.NRW gehen für die Zukunft von einem weiteren Bevölkerungszuwachs aus. Bis 2040 könnte die Einwohnerzahl demnach auf 340.000 ansteigen. Positiv zeigt sich in diesem Zusammenhang auch der Jugendanteil (unter 20-jährige). Dieser liegt erkennbar über dem Durchschnitt, während der

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Anteil der älteren Menschen (über 60-jährige) sich dagegen unterhalb des Mittelwertes positioniert. Insofern profitiert Bielefeld hier auch von einer vergleichsweise günstigen Altersstruktur.

Darüber hinaus sind bei den Strukturmerkmalen gegenüber dem landesweiten Durchschnitt vor allem noch zwei Abweichungen besonders signifikant. Das ist zum einen die SGB II-Quote, die deutlich niedriger liegt als in der Mehrzahl der kreisfreien Städte. Zum anderen zeigt sich aber die Wirtschaftskraft – gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem – schwächer als in den Vergleichsstädten. Dies wirkt sich allerdings nicht in gleicher Weise auf die Deckungsmittel im kommunalen Haushalt aus. Letztere setzen sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammen. Sie sind damit ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Bei den Deckungsmitteln liegt Bielefeld nur leicht unterhalb des interkommunalen Median.

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass die Stadt Bielefeld bei den Strukturmerkmalen tendenziell mehr begünstigende als belastende Ausprägungen aufweist.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Auseinandersetzung mit den Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW erfolgte in den entsprechenden Fachdezernaten. Im Anschluss fand eine Einbringung in die jeweils zuständigen Fachausschüsse statt.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Bielefeld stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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 oder gemacht haben, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

² KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfelder auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der kreisfreien Städte erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

Die Übersicht zum gpa-Kennzahlenset liegt diesem Gesamtbericht noch nicht bei, da mehrere kreisfreie Städte wider Erwarten zum Ende der Prüfung noch Änderungsbedarfe zu ihrem Zahlenwerk angekündigt haben. Das gpa-Kennzahlenset wird daher schnellstmöglich nachgereicht!

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bielefeld wurde von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Bielefeld grds. das Jahr 2018. Soweit der gpaNRW in einzelnen Bereichen keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten zur Verfügung stand, haben wir den interkommunalen Vergleich auf Basis des Jahres 2017 vorgenommen.

Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2013 bis 2017 sowie die mittelfristige Haushaltsplanung 2019 bis 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Holger Pohl
Hilfe zur Erziehung	Thomas Junker
Hilfe zur Pflege	Hermann-Josef Nürnberg
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Marcel Entrup
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Friedhofswesen	Sabine Ewald
Bauaufsicht	Martina Loebardt
Zahlungsabwicklung	Martina Loebardt

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie auf der Ebene der Beigeordneten erörtert.

Zudem sind die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung am 10.12.2019 im Verwaltungsvorstand vorgestellt und diskutiert worden.

Herne, den 16.01.2020

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Manfred Wiethoff

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssituation

	Feststellung	Empfehlungen	
Haushaltstatus			
F1	Die Stadt Bielefeld unterliegt den Einschränkungen eines Haushaltssicherungskonzeptes. Ab 2020 rechnet sie wieder mit ausgeglichenen Haushalten.		
Ist-Ergebnisse			
F2	Die Stadt Bielefeld erzielt meist bessere Ist-Ergebnisse als ursprünglich geplant. Seit 2016 sind diese positiv. Die Stadt profitiert dabei stark von der Entwicklung der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich. Bielefeld befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.	E2	Die Stadt Bielefeld sollte ihre Konsolidierungsbemühungen konsequent fortführen. Ziel sollte es sein, den Haushalt auch bei schwankenden Erträgen und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs nachhaltig ausgleichen zu können.
Plan-Ergebnisse			
F3	Die Stadt Bielefeld plant vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von Steuern und ähnlichen Abgaben abhängig. Diese Ertragspositionen unterliegen großen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber hinaus enthalten einzelne Aufwandspositionen zusätzliche Risiken. Dies betrifft insbesondere die Personalaufwendungen und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Treten die Risiken ganz oder teilweise ein, können sie insbesondere 2020 den geplanten Haushaltsausgleich gefährden.		
Eigenkapital			
F4	Das Eigenkapital der Stadt Bielefeld ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Stadt konnte die negative Entwicklung im Zuge des Haushaltssicherungskonzeptes seit 2016 aufhalten. Die Gefahr einer drohenden Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte den positiven Trend festigen und ihr Eigenkapital weiter ausbauen. Dazu gehört auch, die Ausgleichsrücklage soweit wieder aufzufüllen, dass sie ihrer Funktion als Instrument der Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen kann. Dadurch erhöht die Stadt die Chance, ihren Haushalt dauerhaft zumindest fiktiv ausgleichen zu können.
Schulden und Vermögen			

	Feststellung	Empfehlungen	
F5	Die Stadt Bielefeld ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Gesamtabschlusssebene unterdurchschnittlich verschuldet. Trotzdem sind die dauerhaft hohen Liquiditätskredite ein erhebliches Risiko für die Haushaltswirtschaft.	E5.1	Die Stadt Bielefeld sollte ihre Konzernfinanzierung restriktiv handhaben. Die selbst formulierten Eckpunkte sind dafür eine gute Basis. Die darin skizzierten Maßstäbe und Höchstgrenzen sollte sie einhalten.
		E5.2	Die Stadt Bielefeld sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte sie in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.
F6	Die städtischen Sachanlagen beschränken sich im Wesentlichen auf das Straßenvermögen. Hier muss die Stadt mit deutlich steigenden Refinanzierungsbedarfen rechnen. Den daraus resultierenden Finanzbedarf wird Bielefeld auch mit neuen Investitionsdarlehen decken müssen.	E6	Die Stadt Bielefeld sollte die in ihrem Betrieb geplanten Investitionen in das Gebäudevermögen kritisch hinterfragen. Die daraus erwachsenden Folgekosten belasten mittelbar den städtischen Haushalt und müssen dauerhaft finanzierbar sein.
F7	Der dauerhaft hohe Bestand an Liquiditätskrediten ist ein erhebliches Risiko für die städtische Haushaltswirtschaft. Mit ihrer Entschuldungsstrategie setzt die Stadt Bielefeld daher einen wichtigen und richtigen Schwerpunkt.		
F8	Die Stadt Bielefeld verfügt über umfangreiche Finanzanlagen. Die großen Sondervermögen leisten mit Gewinnabführungen einen direkten Konsolidierungsbeitrag. Verlustträchtige Tätigkeitsfelder (ÖPNV, Bäder, Stadthalle, Theater) sind ausgegliedert. Es besteht ein Risiko, dass die Gewinnabführungen zurückgehen. Darüber hinaus kann es künftig erforderlich werden, dass die Stadt Verluste – insbesondere im Bereich ÖPNV - zumindest teilweise ausgleichen muss. Dies kann den Konsolidierungsprozess spürbar belasten.		

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bielefeld hat 2019 die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung des Jahresabschlusses nicht eingehalten.	E1	Die Stadt Bielefeld sollte die Auf- und Feststellung ihrer Jahresabschlüsse weiter beschleunigen. Ziel sollte es sein, möglichst bald die gesetzlichen Fristen einzuhalten. Dadurch könnte sie bereits bei der Haushaltsplanung auf belastbare Ist-Ergebnisse des Vorvorjahres zurückgreifen.
F2	Die Stadt Bielefeld erhält aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und –steuerung aus ihrem Tertialsberichtswesen.		
F3	Die Stadt Bielefeld hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Ohne Berücksichtigung der Sozialleistungen konnte sie ihre Jahresergebnisse verbessern. Die weitere Entwicklung ist stark von schwankungsanfälligen Erträgen und Aufwendungen abhängig. Auf diese kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen		
F4	Die Stadt Bielefeld überträgt Ermächtigungen in relativ geringem Umfang in die Folgejahre. Diese nehmen daher nur einen geringen Einfluss auf die Haushaltsansätze.		
F5	Die Stadt Bielefeld hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Bielefeld nutzt bei der Gebührenkalkulation ihre rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus	E1	Die Stadt Bielefeld sollte künftig schneller auf Defizite in ihrem Gebührenhaushalt Rettungsdienst reagieren. Sie sollte dafür eine Umstellung der Kalkulation ihrer Rettungsdienstgebühren auf einen jährlichen Turnus überprüfen. Darüber hinaus sollte sie den Rettungsdienstbedarfsplan regelmäßig fortschreiben. Dadurch kann die Stadt ihre Gebührenkalkulation auf eine aktuellere Grundlage stellen und neue Bedarfe schneller berücksichtigen.
F2	Die Stadt Bielefeld realisiert aus den Steuererträgen einen spürbaren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Die Realsteuerhebesätze erreichen dabei ein durchschnittliches Niveau.		
Hilfe zur Erziehung			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Bielefeld hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und vielen Schulabgängern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.		
F2	Die Stadt Bielefeld berücksichtigt die strukturellen Rahmenbedingungen sowie sozialräumliche Besonderheiten bei Ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.		
F3	Die Stadt Bielefeld verfügt über ein Steuerungskonzept zur wirkungsorientierten Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Dieses beinhaltet die Aufstellung von jährlichen Zielplanungen.		
F4	Die Bereiche Jugendhilfe und Schule sind organisatorisch getrennt. Das Amt für Jugend und Familie (Jugendamt) ist mit dem Amt für soziale Leistungen (Sozialamt) im Dezernat 5 „Soziales“ angesiedelt. Das Amt für Schule ist hingegen dem Dezernat 2 „Schule/Bürger/Kultur“ zugeordnet. Zwischen Jugendhilfe und Schule bestehen allerdings vielfältige Kooperationen.		
F5	Die Stadt Bielefeld hat den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) sozialräumlich organisiert. Es bestehen sechs ASD-Teams, denen zum Teil Schwerpunkte wie z.B. die Hilfe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zugeordnet sind. Für den Kinderschutz und den Pflegekinderdienst sowie für die Eingliederungshilfe und die Hilfe für junge Volljährige sind zudem zwei Fachstellen eingerichtet.		
F6	Die Stadt Bielefeld hat einige Elemente eines internen Kontrollsystems (IKS) etabliert. Ein schriftliches Konzept für ein IKS liegt allerdings nicht vor.	E6	Die Stadt Bielefeld sollte auf der Basis der vorhandenen Module ein schriftliches IKS-Konzept erarbeiten.
F7	Die Stadt Bielefeld nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen.		
F8	Im Jugendamt der Stadt Bielefeld ist ein umfangreiches Finanzcontrolling zu Steuerungszwecken etabliert. Ziele und Kennzahlen werden genutzt und in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt. Für den Jugendhilfeausschuss wird zudem ein jährlicher HzE-Bericht erstellt.		
F9	Die Stadt Bielefeld ist im Fachcontrolling gut aufgestellt. Controllingmechanismen greifen sowohl einzelfallbezogen als auch fallübergreifend.		

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Stadt Bielefeld hat verbindliche Verfahrensstandards im Handbuch der Sozialarbeit hinterlegt. Diese werden aktuell komplett überarbeitet.		
F11	Die Stadt Bielefeld hat die Hilfeplanstandards im Handbuch der Sozialarbeit geregelt. Diese werden aktuell komplett überarbeitet.		
F12	Die Stadt Bielefeld verfügt über Personalbemessungsverfahren für den ASD und die WiJu. Der Stellenbedarf wird regelmäßig ermittelt. Eine Personalbedarfsplanung und ein Einarbeitungskonzept sind vorhanden.		
F13	Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 33 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Dieser Leistungswert liegt geringfügig über dem Median und ist etwas höher als der Personalrichtwert der gpaNRW.		
F14	Die Mitarbeiter der WiJu haben im Jahr 2017 durchschnittlich 167 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Dieser Leistungswert liegt über dem Median und ist höher als der Personalrichtwert der gpaNRW.		
F15	Die Stadt Bielefeld verfügt bereits über eine gute Fallsteuerung, die sie ständig weiterentwickelt. Im Handbuch der Sozialarbeit sind die Prozesse beschrieben. Aktuell werden diese komplett überarbeitet. Die von der gpaNRW definierten Verfahrensstandards sind weitgehend umgesetzt.		
F16	Die Stadt Bielefeld baut präventive Hilfen kontinuierlich aus und entwickelt diese weiter. Dadurch sollen weitergehende Hilfen vermieden werden.		
F17	Die Stadt Bielefeld erzielt 2017 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen niedrigen Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre. 2018 steigt dieser um 7 Prozent, weil die Erträge aus der Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge deutlich stärker gesunken sind als die ordentlichen Aufwendungen.		
F18	Die Stadt Bielefeld liegt beim Vergleich der einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung im Mittelfeld.		
F19	Die Stadt Bielefeld gehört 2017 zu der Hälfte der Städte mit den niedrigeren Anteilen ambulanter Hilfefälle. Ein Grund ist die relativ geringe Anzahl klassischer ambulanter Erziehungshilfen. Insbesondere bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII erzielt die Stadt Bielefeld eine geringe Falldichte. Hier wirken sich auch Präventionsprojekte wie beispielsweise die ehrenamtlichen Patinnen, die Famili-		

Feststellung		Empfehlung	
	enhebammen und Familienkinderkrankenschwestern sowie die flexiblen Erziehungshilfen an der OGS positiv aus. Auch ein sehr niedriger Anteil ambulanter Hilfefälle bei den Hilfen für junge Volljährige wirkt sich aus. Außerdem ist festzustellen, dass die Stadt Bielefeld bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre vergleichsweise viele stationäre Hilfefälle hat.		
F20	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Vollzeitpflegequote) ist aufgrund des hohen Anteils von stationären Hilfen in Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in den Jahren 2016 und 2017 niedriger als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes. 2018 liegt die Vollzeitpflegequote bei über 47,2 Prozent und damit auch über dem dritten Viertelwert.		
F21	Die Falldichte der Stadt Bielefeld liegt deutlich über dem Median. 2018 sinkt diese auf 36,48 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Die hohe Falldichte wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus und belastet damit den Haushalt der Stadt Bielefeld.		
F22	Der Anstieg der Hilfeplanfälle bis 2017 ist überwiegend auf den Anstieg bei den Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. Aber auch ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist ein Anstieg zu verzeichnen. Dies gilt umgekehrt auch für den Rückgang in 2018.		
F23	Trotz eines kontinuierlichen Anstieges gehört die Stadt Bielefeld zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Falldichte SPFH. Dies ist allerdings im Zusammenhang mit der deutlich über dem Median liegenden Falldichte bei der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfe nach § 27 Abs. 2 SGB VIII zu sehen. Die Aufwendungen je Hilfefall SPFH liegen über dem Median.	E23	Die Stadt Bielefeld sollte bei den ambulanten Hilfen regelmäßig einzelfallunabhängig auswerten, wie viele Fachleistungsstunden sie durchschnittlich gewährt, wie viele tatsächlich geleistet werden und wie lange die Hilfen dauern. Auf dieser Grundlage sollte sie Standards überprüfen und ggf. anpassen.
F24	Nur zwei kreisfreie Städte weisen bei den Tagesgruppenfällen eine höhere Falldichte auf als die Stadt Bielefeld. Die Aufwendungen je Hilfefall sind hingegen vergleichsweise gering.	E24	Die Stadt Bielefeld sollte im Bereich der Tagesgruppe eine Fallrevision durchführen. Dabei sollte sie feststellen, ob die Gewährung der Hilfe in einer Tagesgruppe tatsächlich im bewilligten Umfang notwendig ist. Darüber hinaus sollte sie prüfen, ob alternativ das Angebot „Flexible Erziehungshilfe an den offenen Ganztag“ noch stärker ausgebaut und/oder eine ambulante Hilfe gewährt werden sollte.
F25	Die Falldichte Vollzeitpflege ist in Bielefeld aufgrund der guten Steuerung vergleichsweise hoch. Dies gelingt allerdings nur mit einem hohen Anteil teurer Pflegeverhältnisse in sozialpädagogischen Pflegefamilien. Dies wirkt sich erhöhend auf die Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall aus. Die Stadt Bielefeld gehört deshalb zum		

Feststellung		Empfehlung	
	Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall.		
F26	Die Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall sind trotz eines kontinuierlichen Anstieges vergleichsweise niedrig. Die Falldichte hatte 2016 den Höchststand erreicht, was ausschließlich auf eine erhebliche Zunahme der Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in dem Jahr zurückzuführen ist. 2017 ist die Falldichte etwas zurückgegangen und liegt unter dem Median.		
F27	Für die Gewährung der Eingliederungshilfe ist in Bielefeld die Fachstelle „Eingliederungshilfe, Junge Volljährige“ zuständig. Die Fachstelle prüft den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe nach den gesetzlichen Bestimmungen. Normierte Standards und Prozessbeschreibungen für diesen Bereich werden derzeit erarbeitet.		
F28	Die Stadt Bielefeld gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der höchsten Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall liegen hingegen unterhalb des Median, obwohl der Anteil der ambulanten Hilfen vergleichsweise niedrig ist.	E28	Die Stadt Bielefeld sollte eine Fallrevision bei der Eingliederungshilfe durchführen. Bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung sollte festgestellt werden, in welchen Fällen die Bildung von Schulbegleiterpools möglich erscheint. Ein entsprechendes infrastrukturelles Angebot sollte aufgebaut werden.
F29	Die Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall bilden den Maximalwert, weil sowohl der Anteil der ambulanten Hilfen an allen Hilfen für junge Volljährige als auch die Vollzeitpflegequote im Vergleich sehr niedrig sind. Zudem sind die Aufwendungen je Hilfefall sowohl für die Vollzeitpflege als auch für die Heimerziehung hoch.	E29	Die Stadt Bielefeld sollte bei den stationären Hilfen für junge Volljährige eine Fallrevision durchführen. Ziel sollte sein, die Verweildauern und die Fallzahlen zu reduzieren. Um dies zu erreichen, sollte die Stadt Bielefeld den Verselbständigungsprozess noch früher einleiten. Dafür sollte sie ein standardisiertes Verfahren entwickeln.
F30	Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt ist in Bielefeld zwar kontinuierlich gestiegen, lag im Vergleichsjahr 2017 dennoch im Bereich des ersten Viertelwertes. Die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall waren 2017 besonders hoch. 2018 sinkt der Wert auf 32.881 Euro und liegt damit unter dem Median.		
F31	Die Stadt Bielefeld hat geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42 und 42a SGB VIII als die meisten Vergleichsstädte. Dies wird mutmaßlich auf geringere Verweildauern zurückzuführen sein.		
F32	Der Anteil der vorläufigen Inobhutnahme lag in Bielefeld im Vergleichsjahr 2017 deutlich niedriger als in den beiden Vorjahren und im Vergleich unter dem Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall erzielt die Stadt Bielefeld einen Wert etwas über dem Median.		

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Pflege			
F1	In der Stadt Bielefeld wird sich zukünftig das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen negativ verändern und zu einer Versorgungslücke führen.		
F2	Aufgrund der demografischen Entwicklung ist in der Folge auch für die Stadt Bielefeld von entsprechend höheren Aufwendungen auszugehen.		
F3	In der Summe stellen sich die sozialen Strukturen in Bielefeld im interkommunalen Vergleich positiv dar. Es ist davon auszugehen, dass anhand der Indikatoren zukünftig weniger Menschen Leistungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen.		
F4	Zum Stichtag 31.12.2018 besteht in Bielefeld noch ein überdurchschnittlicher Anteil an nicht eingestufte(r) Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII. Eine Einstufung ist jedoch zwischenzeitlich erfolgt.		
F5	Da es sich bei der Regelung des § 138 SGB XII um eine Übergangsregelung handelt und nicht zur fortwährenden Anwendung bestimmt ist, sollte die Stadt Bielefeld die noch nicht eingestuften Leistungsbezieher zeitnah begutachten und den entsprechenden Pflegebedarf feststellen.		
F6	Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege insgesamt ist in Bielefeld sehr niedrig. Hiervon werden im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW viele in der eigenen Häuslichkeit und wenige in Einrichtungen versorgt.		
F7	Die Stadt Bielefeld weist im Vergleich eine sehr ausgeprägte ambulante Quote bei den Hilfen zur Pflege aus. Sie wird dem in § 13 Abs. 1 SGB XII verankerten Grundsatz „ambulant vor stationär“ gerecht.		
F8	Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren sind in der Stadt Bielefeld in 2018 trotz einer sehr niedrigen Leistungsdichte und einer hohen ambulanten Quote nur durchschnittlich. Dieses liegt an den hohen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind außerhalb von Einrichtungen in etwa gleich hoch wie in Einrichtungen.		

Feststellung		Empfehlung	
F9	In Bielefeld werden vergleichsweise viele pflege- und somit kostenintensive Fälle in der häuslichen Umgebung versorgt. Dieses führt jedoch zu den im Vergleich höchsten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen. Hierdurch wird deutlich, dass die Stadt Bielefeld den Grundsatz „ambulant vor stationär“ lebt. Dieser gesetzliche Grundsatz berücksichtigt nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Kommunen, sondern auch den vorrangigen Wunsch der Leistungsberechtigten auf eine häusliche Betreuung.		
F10	Die Stadt Bielefeld erzielt im interkommunalen Vergleich hohe Erträge aus Unterhaltsheranziehung bei der Hilfe zur Pflege. Dieses liegt insbesondere auch daran, dass in Bielefeld Pflichtige auch bei den Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zum Unterhalt herangezogen werden, welches entgegen geltendem Recht nicht bei allen Vergleichskommunen erfolgt. Hierbei werden im Vergleich die höchsten Erträge vereinnahmt.	E10	Die Stadt Bielefeld sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Der Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte konsequent vermieden werden.
F11	Die Organisation und der Personaleinsatz bieten in Bielefeld eine gute Grundlage zur effektiven und rechtmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch im Bereich der Prozessdarstellung und der Vordruckeinbindung in das Fachverfahren.	E11.1	Die Stadt Bielefeld sollte zur Sicherstellung einer einheitlichen und kontinuierlichen Bearbeitung für die in der Sachbearbeitung zu erfüllenden Aufgaben Prozessbeschreibungen erstellen.
		E11.2	Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob nicht alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und hieraus generiert werden können.
F12	Die Fallzahlenbelastung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege liegt sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen auf einem im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen Niveau.		
F13	Die Personalausstattungen der Aufgaben Wohn- und Pflegeberatung und Unterhaltsheranziehung stellen sich im Vergleich unterdurchschnittlich dar. Die Aufgabenwahrnehmungen erfolgen effektiv und erfordern aktuell keiner Stellenanpassung.	E13	Nach der Einführung des Angehörigen-Entlastungsgesetzes sollte der Stellenanteil für die Unterhaltsheranziehung überprüft und ggfs. angepasst werden.
F14	Das Fach- und Finanzcontrolling der Hilfe zur Pflege ist in Bielefeld nicht zentral im Sozialamt angesiedelt, sondern wird darüber hinaus noch auf Ebene des Dezernats 5 und in Zusammenarbeit mit dem Geschäftsbereich Finanzen wahrgenommen. Die Bereiche stehen in stetigen Austausch und sind gut verknüpft.	E14	Die Stadt Bielefeld sollte zur objektiven Bewertung der Zielerreichung für die Kennzahlen eindeutige Ziele formulieren.
F15	Das Hilfeverfahren bei der Hilfe zur Pflege ist in Bielefeld standardisiert und auf den Verbleib der Hilfebedürftigen in deren häuslichen Umgebung und somit auf den		

Feststellung		Empfehlung	
	Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Dieses begründet sich insbesondere durch die gute Zugangssteuerung sowohl bei den ambulanten als auch den stationären Hilfen und spiegelt sich in der hohen ambulanten Quote wider.		
F16	Zwischen den Sachbearbeitern und den Pflegefachkräften besteht eine gute und ergebnisorientierte Zusammenarbeit.		
F17	Die Stadt Bielefeld erreicht mit ihrer Pflege- und Wohnberatung das gesetzte Ziel einer bestmöglichen und umfangreichen Information und Unterstützung ihrer Bürger in Fragen rund um das Thema Wohnen und Leben im Alter.		
F18	Wohn- und Pflegeberatungen in Fällen von beantragten bzw. bereits gewährten Leistungen der Hilfe zur Pflege werden durch die Pflegefachkräfte in der Bedarfsfeststellung wahrgenommen und nicht durch die eigentliche Pflege- und Wohnberatung. Diese steht der Bielefelder Bevölkerung weitgehend im Vorfeld der beantragten Hilfeleistung zur Verfügung.	E18.1	Die Stadt Bielefeld sollte die Schnittstellen zwischen der Bedarfsfeststellung und der Pflege- und Wohnberatung zur Vermeidung von Doppelstrukturen klar definieren.
		E18.2	Die Stadt Bielefeld sollte in der Pflege- und Wohnberatung auch die Profession einer Pflegefachkraft einsetzen.
		E18.3	Es sollten auch für jede Beratung im Vorfeld der Leistungsgewährung Beratungsnachweise erstellt werden. So lässt sich besser nachvollziehen, welche Hilfen von wem bereits empfohlen worden sind und wann ggfs. eine erneute Beratung erfolgen sollte. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.
		E18.4	Die Pflegeberatung sollte auch bereits im Vorfeld von beantragten Hilfen Hausbesuche anbieten.
F19	Die verbindliche Pflegebedarfsplanung der Stadt Bielefeld ist ein wirksames Mittel, um einen kommunalen Einfluss auf die Planungen insbesondere im stationären Bereich zu wahren. Die für die Pflegeplanung relevanten Akteure sind gut vernetzt.	E19	Die Stadt Bielefeld sollte sich aufgrund des zukünftig steigenden Bedarfs im Austausch mit den Akteuren vor Ort um ein ausreichendes Angebot an Kurzzeitpflegeplätzen bemühen.
F20	Die Pflegeplatzdichte stellt sich in Bielefeld unterdurchschnittlich dar, welches u.a. auf den hohen Anteil der ambulanten Betreuung zurückzuführen ist. Die Anzahl der Kurzzeitpflegeplätze ist ausbaufähig.		
F21	In der Stadt Bielefeld erfolgt durch die Quartierssozialarbeiter eine gut ausgebaute und breit vernetzte Quartiersarbeit.		
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Die Stadt Bielefeld bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Zielerreichung aber auch die finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Bielefeld werden engmaschig überwacht.		
F2	Die Stadt Bielefeld verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.		
F3	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Bielefeld vergleichsweise gering. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte der Bruttokaltmiete wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F4	Die Stadt Bielefeld verzichtet auf die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten (Heizkosten). Sämtliche Bedarfe werden damit in tatsächlicher Höhe gewährt. Unangemessene Bedarfe im Einzelfall (z.B. bei unwirtschaftlichem und damit unangemessenes Heizverhalten) werden hierdurch dauerhaft nicht reduziert. Dieses Vorgehen verstößt gegen § 22 Absatz 1 Sozialgesetzbuch II. Die gpaNRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte in Zukunft wieder Regelungen schaffen, die eine Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten im Einzelfall gewährleisten. Entsprechende Grenzwerte sollten vorgegeben und bei Überschreitung ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet werden.
F5	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Bielefeld vergleichsweise hoch dar. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt und werden differenziert nach weiteren Kriterien dargestellt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.		
F6	Es fehlt an einer Abgrenzung der Leistungen nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.	E6	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die

Feststellung		Empfehlung	
			Sachbearbeitung nicht korrekt ausgewählt werden und die Stadt Bielefeld fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.
Verkehrsflächen			
F1	Die Datenlage der Stadt Bielefeld ist in Bezug auf die Verkehrsflächen gut, aber teilweise nicht aktuell. Eine vertiefende Differenzierung der Aufwendungen auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen liegt vor. Zustandserfassungen werden regelmäßig erarbeitet.		
F2	Die Stadt Bielefeld führt eine Straßendatenbank. Diese ist allerdings bei Flächen- und Querschnittsdaten nicht auf dem aktuellsten Stand, Aufbaudaten fehlen. Zustandsdaten pflegt Bielefeld seit 2015 aktualisiert ein.	E2	Die Stadt Bielefeld sollte ihre Straßendatenbank in Bezug auf die Flächendaten stets auf einem aktuellen Stand halten und Aufbaudaten nachpflegen.
F3	Zustandsdaten werden in Bielefeld seit 2015 regelmäßig aktualisiert. Es erfolgt jedes Jahr eine Zustandserfassung von 20 Prozent der Verkehrsflächen. Somit sind nach fünf Jahren alle Flächen auf ihren Zustand hin ermittelt und bewertet.		
F4	Die Stadt Bielefeld wird eine komplette aktuelle körperliche Inventur der Verkehrsflächen zum Ende 2019 durchgeführt haben.		
F5	Die Stadt Bielefeld führt im Amt für Verkehr keine Kostenrechnung.	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Amt für Verkehr zur optimalen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.
F6	Die Stadt Bielefeld hat bisher noch keine strategischen Ziele definiert. Hier fehlt es an einer definierten Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.
		E6.2	Die strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Bielefeld durch Kennzahlen messbar machen. Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.
F7	Das Aufbruchmanagement der Stadt Bielefeld ist bereits sehr gut aufgestellt. Die Übernahme des Aufbruches sowie der Ablauf der Gewährleistungsfrist vermerkt Bielefeld noch nicht in der Straßendatenbank.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Übernahme des Aufbruchs wird nicht in der Straßendatenbank vermerkt. Auch das Ende der Gewährleistungsfrist wird nicht vermerkt.	E8	Die erfolgte Übernahme von Aufbrüchen und den Ablauf der Gewährleistungsfrist mit Wiedervorlagevermerk sollte die Stadt Bielefeld in der Straßendatenbank erfassen. Nur so kann bei festgestellten Mängeln der Verantwortliche sofort ermittelt werden.
F9	Die Zusammenarbeit des Amtes für Verkehr mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Bielefeld zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.		
F10	Als flächenmäßig große kreisfreie Stadt mit einem vergleichsweise geringen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bielefeld eher begünstigend für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen unterliegen einer weniger starken Belastung als bei Kommunen mit wenigen Verkehrsflächen und vielen Einwohnern.		
F11	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2017 um 127 Mio. Euro (33 Prozent) verringert.	E11	Die Stadt Bielefeld sollte das Anlagevermögen Verkehrsflächen durch ausreichende Investitionen erhalten.
F12	Das Alter der vorhandenen Straßen und Wirtschaftswege zeigt eine starke Überalterung des Vermögens Verkehrsflächen. Die Stadt Bielefeld erstellt jedes Jahr für 20 Prozent der Verkehrsflächen eine aktuelle Zustandserfassung und Bewertung. Der Zustand der ersten 80 Prozent erfasster Straßenflächen zeigt sich positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.	E12	Die Stadt Bielefeld sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.
F13	Die Stadt Bielefeld wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Aufgrund des hohen Alters wird sich die Substanz der Straßen und Wege trotz bisheriger guter Zustände bei einem niedrigen Unterhaltungsniveau zwangsläufig verschlechtern.		
F14	Die Leistungen, die der UWB erbringt, umfassen fast zwei Drittel aller Erhaltungsleistungen. Die detaillierte Betrachtung zeigt, dass es sich hauptsächlich um betriebliche Erhaltung handelt.	E14.1	Die Stadt Bielefeld sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements versuchen, weniger Mittel für kleinflächige, nicht nachhaltige Reparaturen zu binden und eher nachhaltige Instandsetzungen durchführen. Ein geringer Ressourceneinsatz birgt mittel- und langfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen. Ein vorzeitiger Substanzverlust birgt auch das Risiko vorzeitiger außerplanmäßiger Abschreibungen.
		E14.2	Die Stadt Bielefeld sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, den Zustand zu erhalten und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.

Feststellung		Empfehlung	
Friedhofswesen			
F1	Durch große, historische Friedhofsanlagen ist die Bedeutung der kommunalen Friedhöfe für die Stadtgeschichte und als Erholungsfläche für die Einwohner sehr groß. Auch in die kommunale Klimabilanz werden die Friedhöfe einbezogen.		
F2	2017 wurden rd. 56 Prozent der Sterbefälle in Bielefeld auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.		
F3	Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Bielefeld klar geregelt, die Produktverantwortung liegt beim Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld.		
F4	Die strategischen Ziele beim Friedhofswesen sind im Finanzbedarfsplan des UWB gesetzt. In den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen gibt es weitere Zielsetzungen.		
F5	Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Stadt Bielefeld bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Erfassung verschiedener Flächen zur Erstellung von Friedhofs- und Belegungsplänen ist Inhalt dieser Fachsoftware.		
F6	Die Stadt Bielefeld nutzt die Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.		
F7	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Bielefeld sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade des gesamten Friedhofswesens sowie der Trauerhallen im speziellen liegen allerdings jeweils unter 100 Prozent.	E7	Die Stadt Bielefeld sollte trotz des großen Konkurrenzdruckes versuchen, die niedrigen Kostendeckungsgrade weiter zu optimieren.
F8	Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten ermittelt die Stadt Bielefeld über Äquivalenzziffern. Sie nutzt damit den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum aus. Durch die regelmäßige Gebührenkalkulation sind zudem Preissteigerungen berücksichtigt.		
F9	Die Stadt Bielefeld betreibt zurzeit 14 Trauerhallen, zwei wurden bereits außer Dienst gestellt. Der Kostendeckungsgrad ist mit knapp 50 Prozent sehr gering, die Auslastung der Trauerhallen entsprechend niedrig.	E9	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen durch Steigerung der Auslastung zu verbessern. Dies kann über Aufwertung einzelner Hallen sowie durch weitere alternative Nutzungen erfolgen. Aber

Feststellung		Empfehlung	
			auch über die Aufgabe oder Veräußerung weiterer Trauerhallen kann die Stadt Bielefeld den Kostendeckungsgrad erhöhen.
F10	Die Stadt Bielefeld betreibt ein aktives Flächenmanagement mittels regelmäßiger Auswertungen und mit einem umfangreichen Flächenkonzept. Durch die Größe der städtischen Friedhöfe ist die Belegungsichte nicht sehr hoch. Die aktiven Erdwählfelder sind durch Ablauf von Nutzungsrechten oder vorzeitigen Rückgaben nur lückenhaft genutzt.		
F11	Die Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe der Stadt Bielefeld nicht füllen. Es entstehen immer größere unbelegte Flächen. Sofern diese zusammenhängend sind, werden sie, je nach Bedarf, zur Ausweisung neuer Grabarten genutzt.	E11	Die Planung der Grabvergaben sollte auf eine Schließung der Lücken in aktiven Grabfeldern hinwirken.
F12	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen lassen sich aus der Kostenrechnung des UWB nicht separieren.	E12	Der UWB sollte die Kostenstellen so ergänzen, dass sich getrennte Auswertungen der Grabnutzungsrechte, der pflegefreien Nutzungsrechte sowie der allgemeinen Grünflächen- und Wegeunterhaltung ermöglichen. So ist eine detailliertere Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verschiedener Aufgaben möglich.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Bielefeld bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit sehr wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Die Stadt Bielefeld sollte nachhalten, ob sie die gesetzliche Vorgabe ab Vollständigkeit einhält. So kann sie dokumentieren, ob sie rechtskonform agiert und mögliche Verzögerungen nicht der Stadt Bielefeld anzulasten sind.
		E1.2	Die Stadt Bielefeld sollte die in Papierform eingehenden Bauanträge sofort einscannen. Sie kann dadurch die Anforderung von Stellungnahmen und Entscheidungen vereinfachen und das Verfahren beschleunigen.
		E1.3	Die Stadt Bielefeld sollte eine Kennzahl zum Kostendeckungsgrad bilden, die den gesamten Ressourcenverbrauch abbildet. So kann sie verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld musste vergleichsweise mehr Bauanträge zurückweisen als andere kreisfreie Städte.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Bielefeld hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt, Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	E3	Auch wenn einheitliche Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren noch ausstehen, sollte die Stadt Bielefeld bereits jetzt die Voraussetzungen zur elektronischen Annahme und Weiterverarbeitung von Bauanträgen schaffen.
F4	Der Prozess des vereinfachten Bearbeitungsverfahrens ist in Bielefeld klar gegliedert, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1	Die Stadt Bielefeld sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen abbauen, sowie die Sachbearbeitung entlasten.
		E4.2	Die Stadt Bielefeld sollte zügig die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtliche Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen, ein früherer Zeitpunkt des Beteiligungsverfahrens kann zu einer Laufzeitreduzierung führen.
F5	Die Laufzeit der Bielefelder Bauanträge liegt überwiegend über der gpaNRW Orientierungsgröße von zwölf Wochen.	E5	Die Stadt Bielefeld sollte die von ihr steuerbaren Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Bearbeitungsdauer konsequent umsetzen.
F6	Mit der Beteiligung der politischen Gremien verzögert die Stadt Bielefeld Baugenehmigungsverfahren unnötig.	E6	Die Stadt Bielefeld sollte die Einbeziehung der politischen Ebene über eine regelmäßige Information an die entsprechenden Gremien sicherstellen. Diese sollte erst nach Erteilung der Baugenehmigung erfolgen, damit das Genehmigungsverfahren nicht unnötig verzögert wird.
F7	Die Stadt Bielefeld erreicht bei den Genehmigungen von Bauanträgen unterdurchschnittliche Leistungswerte.	E7.1	Die Stadt Bielefeld sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
		E7.2	Die Stadt Bielefeld sollte diese Verstärkung nutzen, um unvollständige „Altfälle“ konsequent abzubauen. Dabei darf auch die konsequente Ablehnung bei nicht fristgerecht eingereichten Unterlagen kein Tabuthema sein.
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Bielefeld ist geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.	E8	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Bielefeld einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Bielefeld das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.
F9	Die Stadt Bielefeld hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.	E9	Die Stadt Bielefeld sollte Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Für die Bauberatung setzt die Stadt Bielefeld umfangreiche Personalressourcen ein. Die dadurch erhofften Vorteile werden zurzeit nicht erreicht.	E10	Die Stadt Bielefeld sollte ihr Informationsangebot für Bauwillige überarbeiten. Die für einen Bauantrag benötigten Unterlagen sollten auf einen Blick ersichtlich sein.
F11	Die Stadt Bielefeld führt bei der überwiegenden Anzahl der Baugenehmigungsverfahren eine Bauüberwachung durch, wobei die Mitarbeiter die Notwendigkeit im eigenen Ermessen festlegen können.	E11	Zur Reduzierung der durchzuführenden Baubesichtigungen sollte die Stadt Bielefeld zeitnah einen Entscheidungskatalog erstellen. Zur rechtssicheren Ausübung des Ermessens sollte dieser klare Abgrenzungskriterien enthalten.
F12	Mit nur rund 20 Prozent pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen setzt die Stadt Bielefeld große Personalressourcen zur Erfüllung von freiwilligen Service-Dienstleistungen ein.	E12	Die Stadt Bielefeld sollte die Anzahl der Bauzustandsbesichtigungen reduzieren und sich auf die pflichtigen Rohbau- und Schlussabnahmen beschränken.
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Die Stadt Bielefeld erreicht einen nah am Optimalwert liegenden Erfüllungsgrad.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld den maximal erreichbaren Wert.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld einen durchschnittlichen Wert.	E3	Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob durch eine Zentralisierung von Niederschlagung, Stundung und Erlass eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sichergestellt werden kann.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld einen durchschnittlichen Wert.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte ihr Vorhaben weitere steuerungsrelevante Kennzahlen zu erheben und diese unterjährig nachzuhalten möglichst zügig umsetzen.
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Bielefeld einen überdurchschnittlichen Wert. Gleichwohl bestehen bei der Einführung der digitalen Unterstützung Entwicklungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Bielefeld sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Bielefeld muss je Einzahlung weniger Ressourcen als die Mehrzahl der Vergleichskommunen aufbringen. Auch die Leistungsdaten je Vollzeit-Stelle erweisen sich als überdurchschnittlich. Dennoch bestehen einzelne Verbesserungsmöglichkeiten.		
F3	Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate erreicht die Stadt Bielefeld durchgängig gute Positionierungen im interkommunalen Vergleich.		

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen ist in Bielefeld vergleichsweise hoch. Die Stadt erreicht den zweitbesten Wert.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte die Ursachen für die hohe Rücklastschriftquote suchen und zeitnah abstellen.
F5	Die Stadt Bielefeld hat stichtagsbezogen einen leicht erhöhten Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.	E5	Die Stadt Bielefeld sollte nach Möglichkeiten suchen, um eine sofortige Sollstellung der geforderten Beträge für Verkehrsordnungswidrigkeiten sicherzustellen.
F6	Die Stadt Bielefeld erreicht im interkommunalen Vergleich eine oberhalb des Median liegende Erfolgsquote durch die versendeten Mahnungen.		
F7	Derzeit erfolgt keine fallscharfe Überprüfung, ob die für die Zahlungsabwicklung i. e. S. geleistete Entschädigungspauschale für Dritte angemessen bzw. auskömmlich ist.	E7	Die Stadt Bielefeld sollte regelmäßig prüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale gem. § 23 GkG angemessen bzw. kostendeckend ist und diese entsprechend anpassen.
Vollstreckung			
F1	Durch vakante Stellen und häufige Personalwechsel konnte die Aufgabe Vollstreckung im Prüfzeitraum nicht wirtschaftlich erfolgen. Zwischenzeitlich hat die Stadt Bielefeld Maßnahmen ergriffen, um die Situation zu verbessern.	E1	
F2	Die Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung der Stadt Bielefeld sind die vierthöchsten im Vergleich der kreisfreien Städte.	E2.1	
		E2.2	In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden
F3	Vollstreckungsankündigungen werden von der Stadt Bielefeld versendet und mit einer vollen Pfändungsgebühr berechnet. Die Anzahl der im Jahresverlauf 2018 erhaltenen Vollstreckungsforderungen übersteigt die abgewickelten Vollstreckungsforderungen. Dies führt zu einem Anstieg der bestehenden Vollstreckungsforderungen.		
F4	Je Vollzeit-Stelle werden in Bielefeld weniger Vollstreckungsforderungen abgewickelt als in den Vergleichskommunen.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte die Kennzahlen weiter fortschreiben und anhand des Bestandes je Vollzeit-Stelle zum 01. Januar 2020 und der Entwicklung bei den neu hinzugekommenen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle die ggf. erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Bestand an Vollstreckungsforderungen nicht ansteigen zu lassen.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Bielefeld
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	7
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	17
Schulden und Vermögen	20
→ Haushaltssteuerung	30
Informationen zur Haushaltssituation	30
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	31
Ermächtigungsübertragungen	34
→ Kommunale Abgaben	37
Beiträge	37
Gebühren	37
Steuern	38
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	40
Finanzanlagen	40
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	43

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Als Anlage haben wir die Feststellungen und Empfehlungen zu diesem Prüfgebiet tabellarisch zusammengefasst. Diese Zusammenfassung gibt allein die chronologische Reihenfolge wieder und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Stadt Bielefeld befindet sich im Haushaltssicherungskonzept (HSK). Von daher besteht weiterhin Handlungsbedarf, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Bisher ist es der Stadt gelungen, die Haushaltssanierung erfolgreich umzusetzen. Seit 2016 erzielt sie positive Jahresergebnisse. Ab 2020 plant sie auch ausgeglichene Haushalte. Das HSK-Ziel hätte die Stadt dann zwei Jahre früher als ursprünglich geplant realisiert.

Die positive Ergebnisentwicklung wird dabei wesentlich von der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen getragen. Diese sind aufgrund der Hochkonjunkturphase in den letzten Jahren stark angestiegen. Strukturell ist die Haushaltssituation der Stadt noch nicht so gut, wie es die Ist-Ergebnisse seit 2016 zum Ausdruck bringen.

Das **Eigenkapital** ist bis 2016 spürbar zurückgegangen. Trotzdem hat Bielefeld noch eine deutlich überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Mit den positiven Ergebnissen der letzten Jahre konnte die Stadt ihr Eigenkapital wieder erhöhen. In ihrer Finanzplanung geht sie davon aus, diesen Trend ab 2020 fortführen zu können.

Handlungsbedarf sieht die gpaNRW darin, die **Haushaltssolidierung** weiter konsequent fortzusetzen. Dadurch kann die Stadt die Voraussetzungen schaffen, auch bei schlechteren konjunkturellen Rahmenbedingungen ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Zudem schafft sie sich dadurch finanziellen Handlungsspielraum. Diesen sollte sie dazu nutzen, den hohen Bestand an Liquiditätskrediten abzubauen. Die städtische **Entschuldungsstrategie** zielt richtigerweise darauf ab, dem daraus erwachsenden Haushaltsrisiko zu begegnen. Darüber hinaus benötigt die Stadt Überschüsse zur Finanzierung von Investitionen. Dies betrifft insbesondere das Straßenvermögen. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie dafür auch neue Investitionsdarlehen einsetzen müssen.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Bielefeld verfügt über die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft**. Grundlage dafür ist das unterjährliche Berichtswesen. Insbesondere die Tertiälergebnisse ermöglichen den Entscheidungsträgern der Verwaltung und den politischen Gremien,

auf relevante Abweichungen zu reagieren. Das **Berichtswesen** liefert zudem aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung. Dies ist erforderlich, da die Stadt die Fristen zur Erstellung der Jahresabschlüsse bisher nicht einhält.

Die Konsolidierungsanstrengungen der Stadt Bielefeld zeigen Wirkung. Sie hat es geschafft, Aufwandssteigerungen zumindest teilweise zu kompensieren. Die Sanierung des städtischen Haushalts ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich – insbesondere um die Haushaltswirtschaft auch auf konjunkturell schlechtere Zeiten vorzubereiten.

Bei den **Ermächtigungsübertragungen** legt Bielefeld einen strengen Maßstab an. Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen veranschlagt sie in der Regel jedes Haushaltsjahr neu. Dieses Vorgehen trägt zur Transparenz des städtischen Haushalts bei. Für die investiven Auszahlungsermächtigungen gilt eine ähnlich positive Einschätzung. In den letzten Jahren schöpft die Stadt diese zu einem großen Teil aus.

Kommunale Abgaben

Die Stadt Bielefeld kalkuliert ihre großen **Gebührenhaushalte** kostendeckend. Sie nutzt dabei ihre Handlungsmöglichkeiten. Die Abschreibungen berechnet sie auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Bei der kalkulatorischen Verzinsung des Eigenkapitals nutzt sie den rechtlichen Spielraum nahezu aus.

Handlungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Gebührenhaushalt Rettungsdienst. Hier sind in den letzten Jahre Defizite aufgelaufen. Die Stadt sollte künftig darauf schneller reagieren und die negativen Ergebnisvorträge abbauen.

Die Stadt hat die **Steuern** in ihren Konsolidierungsprozess einbezogen. Sie hat dazu unter anderem die Grundsteuer B erhöht und eine Wettbürosteuer eingeführt. Die Hebesätze der Realsteuern bewegen sich im interkommunalen Vergleich auf einem durchschnittlichen Niveau. Eine Notwendigkeit zur Anhebung der Hebesätze sieht die gpaNRW derzeit nicht.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung: Liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Stadt ein Finanzcontrolling? Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht sie mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Haushaltskonsolidierung: Welche Möglichkeiten gibt es bei den kommunalen Abgaben? Weitere Handlungsmöglichkeiten beschreiben wir in den anderen Teilberichten.

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Stadt.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen nach der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten und ergänzende Berechnungen.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Stadt zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Stadt zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	festgestellt	HPI / JA/ GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI/ JA
2018	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2019	bekannt gemacht			HPI

Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 berücksichtigt die gpaNRW ebenfalls.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld unterliegt den Einschränkungen eines Haushaltssicherungskonzeptes. Ab 2020 rechnet sie wieder mit ausgeglichenen Haushalten.

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

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeglichener Haushalt							
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

Die **Stadt Bielefeld** befindet sich in der Haushaltssicherung. Mit dem Haushalt 2012 konnte sie erstmals ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen. Darin ist der Haushaltsausgleich im Jahr 2022 vorgesehen. Nach dem Haushaltsplan 2019 erreicht die Stadt bereits zwei Jahre früher ausgeglichene Haushalte. Ab 2020 rechnet sie mit Überschüssen in der Ergebnisrechnung.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-88.683	-62.547	-29.229	1.719	28.404
Ausgleichsrücklage	0	0	0	1.719	30.123
Allgemeine Rücklage	546.514	421.162	391.070	391.045	455.876
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	62.555
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-88.683	-62.547	-29.229	1.146	18.936
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	14,1	11,4	6,9	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehl Betragsquote in Prozent	14,1	11,4	6,9	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-42.095	-23.239	257	13.665	20.185
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	10.868
Allgemeine Rücklage	443.905	420.666	421.094	443.612	452.721
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	2,6	5,2	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	8,7	5,2	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle bereits berücksichtigt.

Nach dem vorläufigen Jahresergebnis wird 2018 deutlich besser als geplant abschließen. Die Stadt rechnet mit einem Überschuss. In der Folge würde die Ausgleichsrücklage 2019 noch ausreichen, um den erwarteten Fehlbetrag auszugleichen. Die Stadt müsste die allgemeine Rücklage nicht in Anspruch nehmen. Sie könnte die Ausgleichsrücklage mit den Überschüssen dann bereits ab 2020 wieder auffüllen.

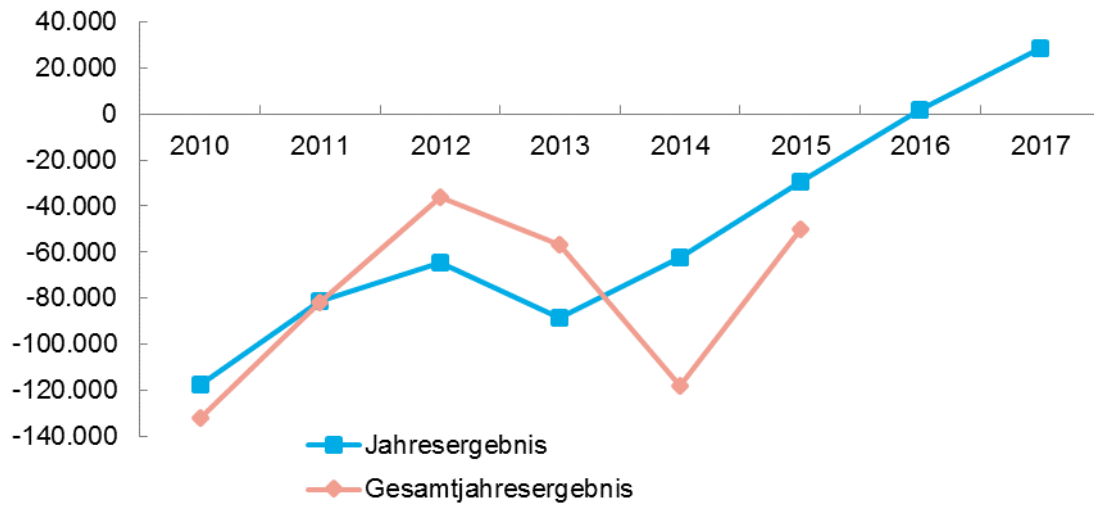
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld erzielt meist bessere Ist-Ergebnisse als ursprünglich geplant. Seit 2016 sind diese positiv. Die Stadt profitiert dabei stark von der Entwicklung der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich. Bielefeld befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

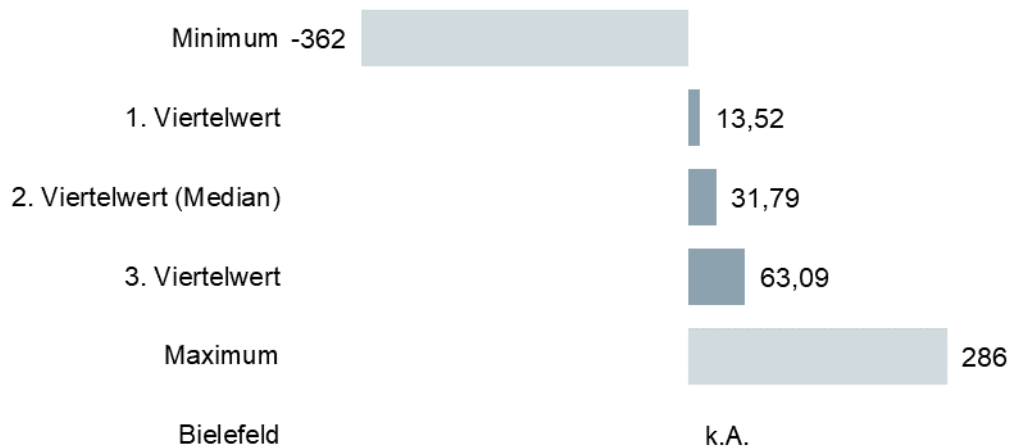
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse in Tausend Euro



Die **Stadt Bielefeld** erzielt seit 2012 meist deutlich bessere Ist-Ergebnisse als ursprünglich geplant. Lediglich 2013 und 2014 waren die Defizite höher als erwartet. 2016 und 2017 schließen die Jahresrechnungen mit Überschüssen ab. Dies wird auch 2018 der Fall sein. Allerdings setzt sich der Trend der stetigen Ergebnisverbesserung nicht fort. Die Stadt rechnet 2018 mit einem niedrigeren Jahresüberschuss als im Vorjahr.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen. Die Stadt Bielefeld ist darin noch nicht berücksichtigt.

2017 positioniert sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
85,18	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Die ordentlichen Erträge und ordentlichen Aufwendungen sind auf den Einwohner bezogen unterdurchschnittlich. Trotzdem gehört die Stadt Bielefeld seit 2014 zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit den höheren bzw. weniger schlechten Jahresergebnissen je Einwohner.

Auf Konzernebene ordnet sich die Stadt mit ihren Jahresergebnissen ähnlich wie bei den Einzelabschlüssen ein:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015¹

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-156	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Würde die aktuelle Hochkonjunkturphase enden, würde dies die Jahresergebnisse der Kommunen belasten. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund haben wir in einer Modellrechnung folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2017, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs haben wir Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (2013 bis 2017) eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2017 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017“

Grundzahlen	
Jahresergebnis	28.404
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (ohne Gemeindeanteile Umsatzsteuer)	565.091
Bereinigungen Sondereffekte	-1.093
= bereinigtes Jahresergebnis	-535.594
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	501.164

¹ Für die Jahre nach 2015 liegen uns nicht genügend Vergleichszahlen vor.

Grundzahlen	
= strukturelles Ergebnis	-34.430

Das von der gpaNRW modellhaft berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist rund 62,8 Mio. Euro schlechter als das Jahresergebnis der Stadt.

Den größten Einfluss auf die strukturelle Situation in Bielefeld nehmen die Gewerbesteuer und die Schlüsselzuweisungen. Die Gewerbesteuererträge sind von 2011 bis 2014 deutlich zurückgegangen. Ab 2014 hat sich der Trend wieder umgekehrt. Die Erträge steigen seitdem kontinuierlich an. Von 2013 bis 2017 erzielte die Stadt pro Jahr durchschnittlich rund 200,4 Mio. Euro Gewerbesteuer. Dies sind mehr als 40 Mio. Euro weniger als in der Jahresrechnung 2017 ausgewiesen. Unter Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage beträgt der durchschnittliche Saldo der Gewerbesteuer rund 185,9 Mio. Euro. Er ist damit um mehr als 37 Mio. Euro niedriger als 2017. Ähnlich verhält es sich bei den Schlüsselzuweisungen. Seit 2013 schwanken diese im jährlichen Verlauf. Der Durchschnitt 2013 bis 2017 liegt rund 17,4 Mio. Euro unterhalb des Ist-Ergebnisses 2017. Weitere Berechnungen zu den Durchschnittswerten bildet die gpaNRW im Anhang in Tabelle 5 ab.

Das Jahresergebnis 2017 spiegelt damit nicht die strukturelle Haushaltssituation wider. Diese ist deutlich schlechter. Gehen die Gewerbesteuererträge und/ oder die Schlüsselzuweisungen auf den Durchschnittswert der letzten Jahre zurück, ist der Haushaltsausgleich gefährdet.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte ihre Konsolidierungsbemühungen konsequent fortführen. Ziel sollte es sein, den Haushalt auch bei schwankenden Erträgen und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs nachhaltig ausgleichen zu können.

In den Jahren 2018 und 2019 sind die Schlüsselzuweisungen der Stadt weiter gestiegen. Die Gewerbesteuererträge sind dagegen 2018 niedriger als im Vorjahr. Die gpaNRW sieht die Stadt Bielefeld daher noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

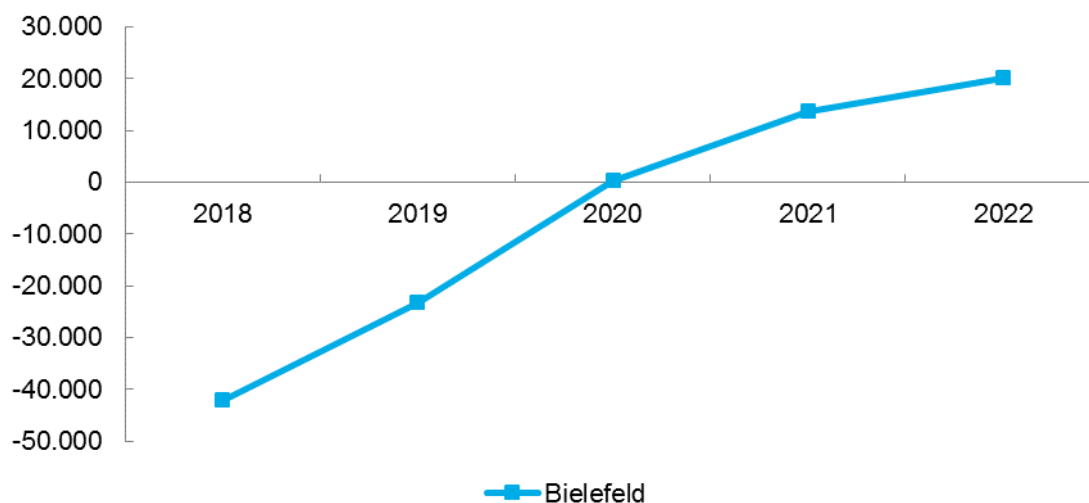
Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld plant vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von Steuern und ähnlichen Abgaben abhängig. Diese Ertragspositionen unterliegen großen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber hinaus enthalten einzelne Aufwandspositionen zusätzliche Risiken. Dies betrifft insbesondere die Personalaufwendungen und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Treten die Risiken ganz oder teilweise ein, können sie insbesondere 2020 den geplanten Haushaltsausgleich gefährden.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Jahresergebnisse in Tausend Euro (Plan)



Die **Stadt Bielefeld** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von 20,2 Mio. Euro.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, haben wir zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2017 und Plan-Ergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2017 (Durchschnitt 2013 bis 2017)	2022	Differenz	Jährliche Än- derung in Prozent
Erträge				
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	169.947 (150.807)	217.756	47.809 (66.949)	5,1 (7,6)
Gewerbesteuer	240.790 (200.391)	256.281	15.491 (55.890)	1,3 (5,0)
Schlüsselzuweisungen	206.123 (188.766)	253.036	46.913 (64.270)	4,2 (6,0)
Kostenerstattungen und -umlagen	167.973	152.746	-15.226	-1,9
Übrige Erträge	411.911	317.820	-94.091	-5,1
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	235.260	306.452	71.193	5,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	203.525	227.188	23.662	2,2
Landschaftsumlage	99.003	111.098	12.095	2,3
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsum- lage und Steuerbeteiligungen)	465.869	543.512	77.643	3,1
Sonstige ordentliche Aufwendungen	166.222	136.518	-29.704	-3,9

	2017 (Durchschnitt 2013 bis 2017)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Übrige Aufwendungen	68.975	73.687	4.712	1,3

Für schwankungsanfällige Positionen haben wir im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 ergänzt.

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

In unseren Analysen konzentrieren wir uns vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern leistet den größten Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Die Ertragsposition hängt wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Bielefeld nicht beeinflusst werden. Derzeit werden zurückgehende Wachstumszahlen für Deutschland und den Euroraum prognostiziert.² Treten diese ein, wird dies mittelfristig negative Auswirkungen auf die aus den Gemeinschaftssteuern zu erzielenden Erträge haben. Diese wichtige Ertragsposition birgt daher ein generelles Risiko.

Bezogen auf die Durchschnittswerte 2013 bis 2017 erwartet die Stadt eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 7,6 Prozent. Grundlage der Planung ist dabei das Jahresergebnis 2017. Auf diesen Wert hat die Stadt Steigerungsraten nach der Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums vom Oktober 2018 angewendet. Nach den aktuellen Orientierungsdaten des Landes³ ist 2021 von einer geringeren Steigerung als geplant auszugehen. In den weiteren Planungsjahren unterschreitet die Stadt die gemäß den Orientierungsdaten möglichen Steigerungsraten. 2018 liegen die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern oberhalb der ursprünglichen Planwerte. Ein zusätzliches Risiko ist daher für diese Ertragsposition nicht ersichtlich.

Gewerbesteuer

Die Gewerbebesteuer ist die größte Ertragsposition. Auch hier rechnet die Stadt mit steigenden Erträgen. Im Vergleich zu den Durchschnittswerten plant sie 2022 um mehr als ein Viertel höhere Einnahmen. In die Planung bezieht Bielefeld die Jahressollstellung 2018 und die durch-

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation: Jahresgutachten 2018/19 vom 07. November 2018 sowie Konjunkturprognose 2019 und 2020 vom 19. März 2019

³ gpa NRW

Vgl. Rundrlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018; Az. 304-46.05.01-264/18

schnittlichen Gewerbesteuernachzahlungen seit 1998 ein. Zudem berücksichtigt sie die Steuerschätzung aus Oktober 2018. Im Ergebnis steigen die Gewerbesteuererträge kontinuierlich an. 2020 liegt die erwartete Steigerungsrate leicht oberhalb der Orientierungsdaten des Landes. Ansonsten werden diese unterschritten.

In den letzten Jahren haben nicht eingeplante positive Entwicklungen bei den Gewerbesteuererträgen zu deutlichen Verbesserungen in der Haushaltswirtschaft beigetragen. Auch 2018 hat die Stadt mehr Gewerbesteuer eingenommen als ursprünglich vorgesehen. Allerdings ist die Gewerbesteuer eine höchst konjunkturabhängige Ertragsposition. Derzeit mehrten sich die Anzeichen, dass mit einer Abkühlung der wirtschaftlichen Entwicklung gerechnet werden muss. Es kann daher nicht von stetig steigenden Steuereinnahmen ausgegangen werden. Die Gewerbesteuer unterliegt mehr als andere Haushaltspositionen einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Kommt dieses zum Tragen, wird der Konsolidierungsprozess spürbar belastet werden. Insbesondere der für 2020 geplante Haushaltsausgleich kann dadurch gefährdet sein.

Darüber hinaus gehende zusätzliche Risiken aus der städtischen Planung sind nicht ersichtlich.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen sind die zweitgrößte Ertragsposition der Stadt Bielefeld. Mit rund 64,3 Mio. Euro leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Der Haushaltsansatz 2019 liegt auf dem Niveau der Festsetzung aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 (GFG 2019). In den Folgejahren plant die Stadt Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Dies ist Ausdruck einer vorsichtigen Planung.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. Wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Diese Entwicklung schlägt sich in der Finanzplanung der Stadt nur bedingt nieder. Die genannten Ertragspositionen werden ab 2019 durchgängig steigend geplant. Allerdings hat das Land NRW in den letzten Jahren über das GFG den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Es besteht daher zumindest ein generelles haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Ertragsposition.

Kostenerstattungen und –umlagen

Im betrachteten Zeitraum gehen die Kostenerstattungen und –umlagen um rund 15 Mio. Euro zurück. Sie belasten damit den Konsolidierungsprozess. Dabei ist jedoch ein Sondereffekt zu berücksichtigen. 2017 erhielt die Stadt Erstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge von 20,8 Mio. Euro. Diese wurden bei den Kostenerstattungen und –umlagen ausgewiesen. In den Folgejahren enthalten die sonstigen Transfererträge diese Erstattungen.

Ohne diesen Sondereffekt in 2017 gehen die Kostenerstattungen und –umlagen geringer zurück. Von 2017 bis 2022 beträgt der Rückgang rund 3,2 Mio. Euro. Die Stadt Bielefeld plant damit diese Ertragsposition ebenfalls vorsichtig.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen rechnet die Stadt Bielefeld bis 2022 mit einem Anstieg um rund 71 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 5,4 Prozent. Damit liegt die Stadt für den Finanzplanungszeitraum deutlich oberhalb der in den Orientierungsdaten des Landes genannten Steigerungsrate. Diese beträgt für 2019 3,0 und in den Folgejahren jeweils 1,0 Prozent.

Für die Analyse sind allerdings die tatsächlich von der Stadt eingeplanten jährlichen Veränderungen der Aufwendungen aussagekräftiger. Die vorgesehenen Steigerungen gehen dabei deutlich zurück. Nach einer Zunahme in 2018 von 17,4 Prozent plant die Stadt 2019 einen Anstieg von 5,0 Prozent. In den Folgejahren liegen die Steigerungsraten bei 1,6 Prozent (in 2020) und 2,0 Prozent (in 2021 und 2022). Die deutliche Zunahme in 2018 beruht auf mehreren Faktoren. Wesentlich sind dabei die Rückführung des Informatikbetriebes in den Kernhaushalt und eine geänderte Verbuchung der Inanspruchnahme der Pensionsrückstellungen. Darüber hinaus wurden aber auch neue Stellen geschaffen. Die niedrigeren Steigerungsraten ab 2020 wird die Stadt nur durch weitere Einsparungen realisieren können. Das Haushaltssicherungskonzept sieht dazu nach 2019 den Abbau von 4,6 Stellen vor.

Von 2012 bis 2016 sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen höher als ursprünglich geplant ausgefallen. Wesentlichen Einfluss haben dabei die in allen Jahren überplanmäßig hohen Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Auch 2017 liegen diese über den Planansätzen. Die Mehraufwendungen konnten allerdings durch Einsparungen bei den Personalkosten überkompensiert werden.

Die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen werden in den kommenden Jahren tendenziell zunehmen. Dies liegt zum einen an der steigenden Anzahl an Beamten. Der Stellenplan 2019 weist im Kernhaushalt 1.368,4 Beamtenstellen aus. Dies sind 35,8 mehr als im Vorjahr. Zum anderen sind bei der Berechnung der Pensionsrückstellungen neue Sterbetafeln nach Heubeck anzuwenden. Diese berücksichtigen die gestiegene Lebenserwartung. Die daraus resultierende höhere Bewertung der Pensionsrückstellungen wird im Jahresabschluss aufwandswirksam. Nach einer Schätzung des Städte- und Gemeindebundes führt dies zu einem Anstieg der Rückstellungen um ein bis zwei Prozent. Für die Stadt Bielefeld hätte dies zusätzliche Aufwendungen zwischen 7,1 und 14,3 Mio. Euro zur Folge. In der Finanzplanung rechnet die Stadt ab 2019 mit gleichbleibenden Zuführungsbeträgen zu den Rückstellungen. Es besteht daher ein Risiko, dass die Personal- und Versorgungsaufwendungen wie in den meisten Vorjahren höher als geplant ausfallen. Diese Mehraufwendungen können den Konsolidierungsprozess nachhaltig belasten.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Im Eckjahresvergleich steigen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um durchschnittlich 2,2 Prozent pro Jahr an. Die Stadt geht dabei jedoch nicht von einer kontinuierlichen Zunahme aus. 2019 und 2022 rechnet sie jeweils mit niedrigeren Werten als in den Vorjahren.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden dabei von den Erstattungen an die Sondervermögen dominiert. Mehr als die Hälfte der Aufwendungen plant die Stadt dafür ein. Den größten Anteil haben daran die Gebührenerträge für die Abfallbeseitigung, die Stadtent-

wässerung, das Friedhofswesen und die Straßenreinigung. Diese werden an den Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld (UWB) weitergeleitet. Eventuell höheren Aufwendungen in diesem Bereich stehen daher dann auch entsprechend höhere Gebührenerträge gegenüber.

Neben den Erstattungen an die Sondervermögen plant die Stadt rund 101 Mio. Euro weitere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ein. Fast 30 Prozent davon schreibt sie ab 2020 unverändert fort. Die größten Einzelpositionen sind dabei die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen für das Infrastrukturvermögen sowie das sonstige unbewegliche Vermögen. Die Stadt plant dafür ab 2020 gleichbleibend rund 22,8 Mio. Euro ein. Seit 2014 sind die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen niedriger als geplant ausgefallen. Trotzdem muss die Stadt damit rechnen, künftig steigende Aufwendungen tragen zu müssen. Dies gilt insbesondere für die Unterhaltung des Infrastrukturvermögens. Im Kapitel Schulden und Vermögen geht die gpaNRW darauf näher ein.

Landschaftsumlage

Die an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) zu zahlende Umlage erhöht sich ab 2019 kontinuierlich. Die Stadt orientiert sich bei der Planung an der ersten Modellrechnung zum GFG 2019. Darauf wendet sie für 2019 den vom LWL festgesetzten Hebesatz von 15,4 Punkten an. In den Folgejahren geht die Stadt von steigenden Umlagegrundlagen und sinkenden Hebesätzen aus. Sie folgt damit grundsätzlich den Planannahmen des LWL. Dabei legt sie ihrer Planung leicht höhere Hebesätze zugrunde. Ein zusätzliches Risiko ist damit in dieser Haushaltsposition nicht ersichtlich.

Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage und Steuerbeteiligungen)

Landschaftsumlage und Steuerbeteiligungen machen lediglich rund ein Fünftel der Transferaufwendungen aus. Der Großteil besteht in Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Sozialtransferaufwendungen.

Die Stadt Bielefeld plant 2019 rund 230 Mio. Euro Zuweisungen und Zuschüsse. Der überwiegende Teil der Zahlungen ist durch entsprechende Erträge aus Zuweisungen gegenfinanziert. Die Stadt leitet diese weiter.

Die Sozialtransferaufwendungen belaufen sich auf rund 294,3 Mio. Euro. Auch hier sind einzelne Aufgaben durch entsprechende Landes- oder Bundeszuweisungen teilweise gegenfinanziert. 2020 rechnet die Stadt mit einer Steigerung von 1,4 Prozent. In den Folgejahren weist sie um 1,9 und 2,0 Prozent höhere Aufwendungen aus. Damit liegt die Planung insbesondere 2020 unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Diese sehen ab 2020 eine jährliche Steigerung von 2,0 Prozent vor. Die niedrige Steigerungsrate liegt insbesondere an einem erwarteten Rückgang der Leistungen an natürliche Personen in Einrichtungen. Die Stadt begründet dies mit sinkenden Aufwendungen für die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge.

Ein zusätzliches Risiko bei der Planung der Transferaufwendungen ist nicht ersichtlich.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen gehen bis 2022 um rund 30 Mio. Euro zurück. Sie leisten damit einen signifikanten Konsolidierungsbeitrag. Dabei ist allerdings ein Sondereffekt zu berücksichtigen. 2018 hat die Stadt ihren Informatikbetrieb zurück in den Kernhaushalt überführt. Damit entfallen die an den Betrieb zu leistenden Miet- und Pachtzahlungen. 2017 beliefen sich diese auf rund 16,6 Mio. Euro.

Seit 2013 hat die Stadt regelmäßig Aufwendungen aus der Inanspruchnahme von Bürgschaften bzw. Gewährverträgen leisten müssen. Ab 2015 sind diese deutlich angestiegen. In den letzten drei Jahren hat die Stadt durchschnittlich 3,1 Mio. Euro dafür aufgewendet. In der Haushaltsplanung bildet sie diesen Geschäftsvorfall nicht ab. Die Stadt muss damit rechnen, dass auch in den Folgejahren entsprechende Aufwendungen anfallen.

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen enthalten auch Wertberichtigungen auf Forderungen. Seit 2013 hat die Stadt diese mit durchschnittlich 6,8 Mio. Euro in den Jahresabschlüssen berücksichtigt. In der Haushaltsplanung rechnet die Stadt mit deutlich geringeren Aufwendungen. Ab 2019 plant sie durchgehend 3,7 Mio. Euro dafür ein. Es besteht ein Risiko, dass auch künftig höhere Wertberichtigungen durchgeführt werden müssen.

Fast zwei Drittel der sonstigen ordentlichen Aufwendungen machen die Mieten und Pachten für den Immobilienservicebetrieb (ISB) aus. Bis 2020 rechnet die Stadt mit sinkenden Zahlungen an ihr Sondervermögen. Ab 2021 plant sie Steigerungen von jährlich 0,6 Prozent ein. Der ISB beabsichtigt in den nächsten Jahren umfangreiche Investitionen in Gebäude. Die daraus resultierenden Folgekosten werden umgelegt. Dies kann nachhaltige Auswirkungen auf die städtischen Mieten und Pachten haben. Darauf geht die gpaNRW auch im Kapitel Finanzanlagen ein.

Die Stadt muss daher damit rechnen, dass die sonstigen ordentlichen Aufwendungen weniger deutlich zurückgehen als geplant. Dies kann insbesondere durch die Aufwendungen für Bürgschaften bzw. Gewährverträge, die Wertberichtigungen sowie die Miet- und Pachtzahlungen an den ISB verursacht werden.

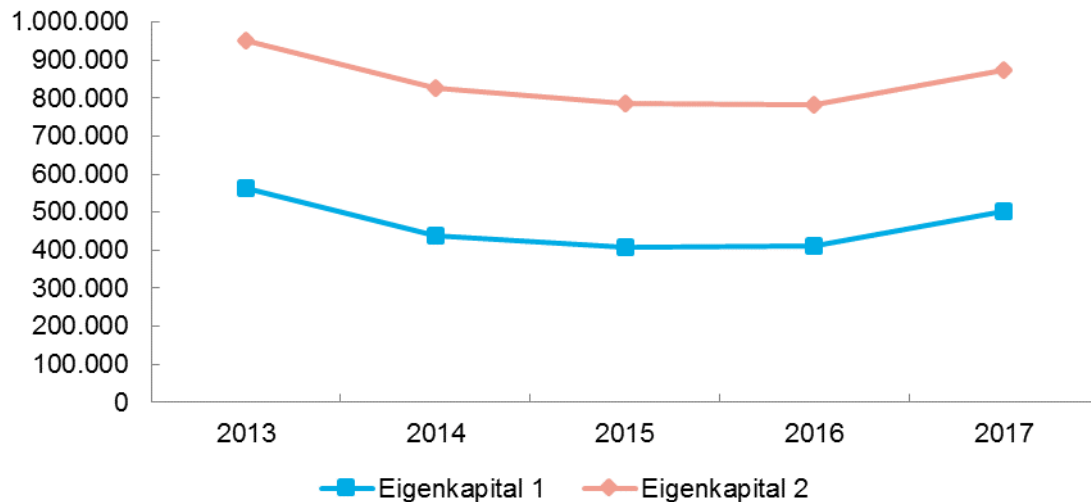
Eigenkapital

→ Feststellung

Das Eigenkapital der Stadt Bielefeld ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Stadt konnte die negative Entwicklung im Zuge des Haushaltssicherungskonzeptes seit 2016 aufhalten. Die Gefahr einer drohenden Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.

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

Eigenkapital in Tausend Euro

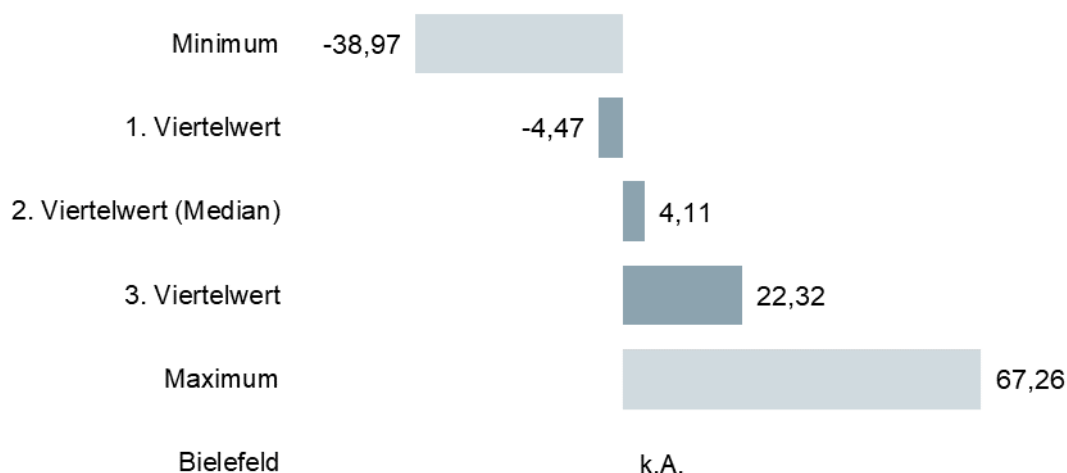


Im Eckjahresvergleich geht das Eigenkapital zurück. Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz hat es sich bis 2017 mehr als halbiert (Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz 2009: 1,1 Mrd. Euro). Durch die seit 2016 erzielten Jahresüberschüsse konnte die **Stadt Bielefeld** den Negativtrend aufhalten. Sie hat damit begonnen, die Ausgleichsrücklage wieder aufzufüllen. Ende 2017 hat diese einen Stand von rund 30,1 Mio. Euro erreicht. Nach dem zweiten Tertialbericht 2018 kann die Stadt mit einer weiteren Zunahme rechnen. Neben den Auswirkungen der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zeigen sich hier auch die Erfolge aus dem Haushaltssicherungskonzept.

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage.

Die Eigenkapitalquoten nehmen bis 2016 ab. Damit folgt die Entwicklung in Bielefeld dem Trend in den meisten Kommunen in NRW. Die Stadt lebt von ihrer Substanz. Dabei zählt Bielefeld zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit den höheren Eigenkapitalquoten. In den Folgejahren entsprechen die steigenden Quoten der überwiegenden Entwicklung im kreisfreien Raum.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



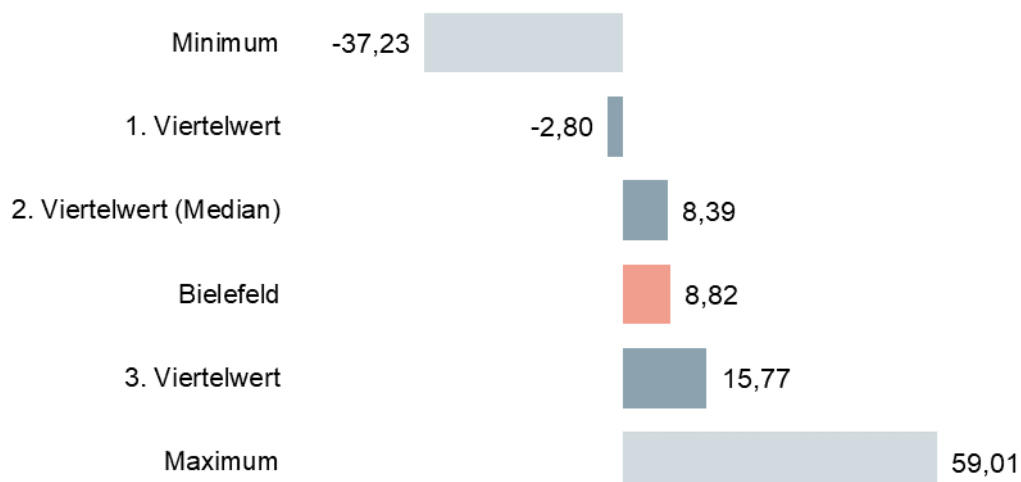
In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingegangen. Die Stadt Bielefeld ist darin noch nicht berücksichtigt.

2017 positioniert sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
20,16	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Bis 2015 zeigt sich auf Konzernebene eine ähnliche Entwicklung. Die Eigenkapitalausstattung ist allerdings deutlich geringer als im Kernhaushalt. Bei der Gesamteigenkapitalquote 1 erreicht Bielefeld dennoch durchgehend überdurchschnittliche Werte.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2015



Unter Einbeziehung der Sonderposten (Gesamteigenkapitalquote 2) haben seit 2014 mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte eine höhere Quote.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte den positiven Trend festigen und ihr Eigenkapital weiter ausbauen. Dazu gehört auch, die Ausgleichsrücklage soweit wieder aufzufüllen, dass sie ihrer Funktion als Instrument der Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen kann. Dadurch erhöht die Stadt die Chance, ihren Haushalt dauerhaft zumindest fiktiv ausgleichen zu können.

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Gesamtabchlusssebene unterdurchschnittlich verschuldet. Trotzdem sind die dauerhaft hohen Liquiditätskredite ein erhebliches Risiko für die Haushaltswirtschaft.

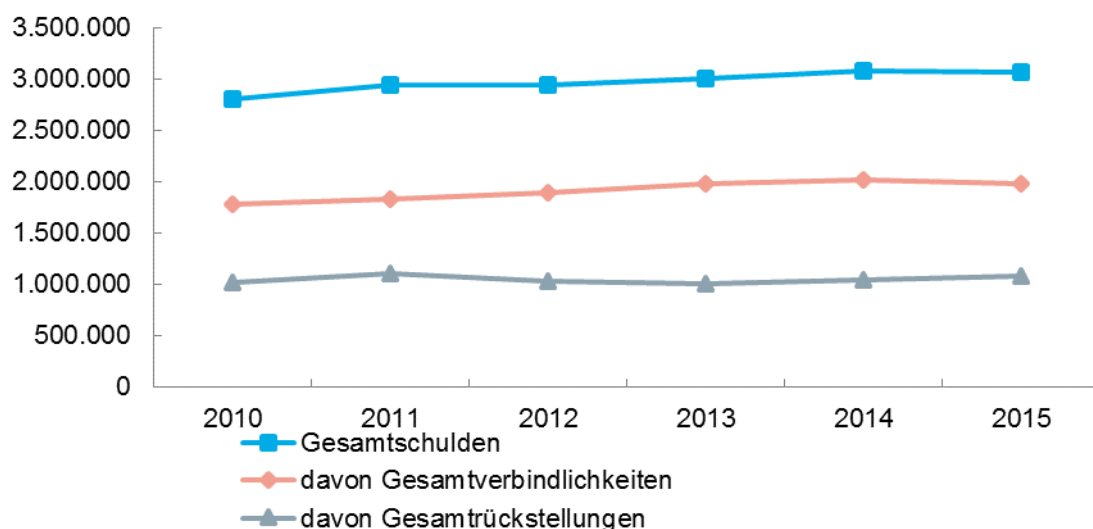
→ Feststellung

Die städtischen Sachanlagen beschränken sich im Wesentlichen auf das Straßenvermögen. Hier muss die Stadt mit deutlich steigenden Refinanzierungsbedarfen rechnen. Den daraus resultierenden Finanzbedarf wird Bielefeld auch mit neuen Investitionsdarlehen decken müssen.

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

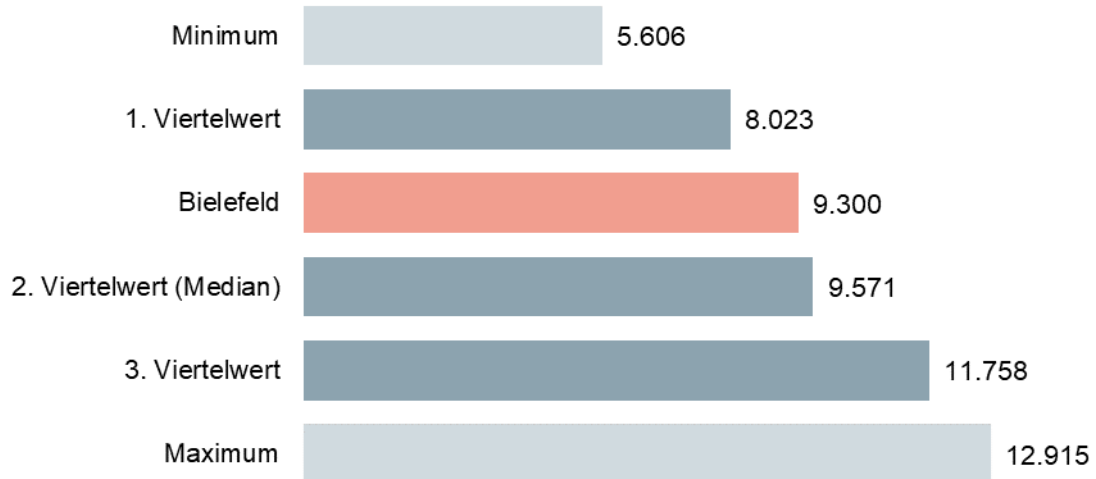
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein.

Gesamtschulden in Tausend Euro



In dem betrachteten Zeitraum steigt die Verschuldung des Konzerns **Stadt Bielefeld** um knapp ein Zehntel. Dazu tragen vor allem die Verbindlichkeiten bei. Bielefeld gehört dabei durchgängig zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit der geringeren Gesamtverschuldung.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2015 sind 18 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



Die Stadt Bielefeld hat wesentliche Vermögenspositionen ausgegliedert. Dies betrifft vor allem die beiden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ISB (Immobilienervicebetrieb der Stadt Bielefeld) und UWB (Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld). Diesen sind die Gebäude und das Abwasservermögen zugeordnet. Mit dem Vermögen wurden auch Schulden ausgegliedert. Diese sind zu nahezu gleichen Teilen dem Kernhaushalt und den Ausgliederungen zugeordnet.

Auf den Kernhaushalt bezogen gehört Bielefeld zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den geringsten Schulden je Einwohner.

Verbindlichkeiten

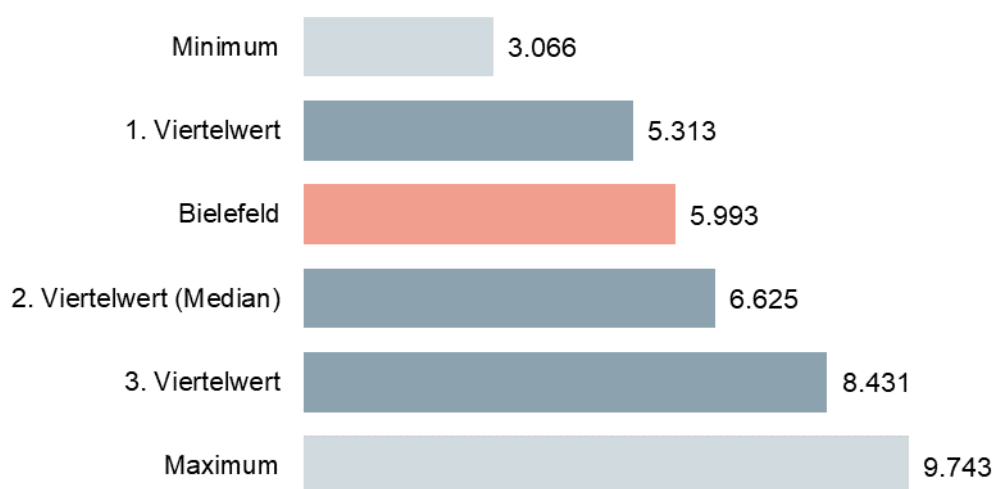
Die Gesamtschulden bestehen zu rund zwei Dritteln aus Verbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	50.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	993.782	1.004.434	1.094.967	1.095.701	1.091.395	1.062.245
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	406.555	423.185	449.414	514.168	525.132	506.882
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	53.942	52.367	62.896	59.690	60.294	58.629
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	226.802	256.177	108.091	130.818	160.390	113.830
Sonstige Verbindlichkeiten	99.284	95.073	182.953	186.858	152.132	150.528
Erhaltene Anzahlungen					27.045	34.411
Verbindlichkeiten gesamt	1.780.365	1.831.236	1.898.322	1.987.234	2.016.388	1.976.526

Im Betrachtungszeitraum sind die Gesamtverbindlichkeiten um mehr als ein Zehntel angestiegen. Auch in den Folgejahren nehmen die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt und in den Ausgliederungen zu.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mehr als die Hälfte der Gesamtverbindlichkeiten besteht aus langfristigen Investitionsdarlehen. Darin sind auch Kredite, die zur Konzernfinanzierung dienen, einbezogen. 2016 hat die Stadt zu diesem Zweck rund 130 Mio. Euro aufgenommen. Diesen Darlehen stehen entsprechende Ausleihungen an verbundene Unternehmen gegenüber. Im Kapitel Effektivverschuldung geht die gpaNRW auf die Verschuldung unter Berücksichtigung der Ausleihungen ein.

Rund ein Viertel der Gesamtverbindlichkeiten sind Kredite zur Liquiditätssicherung. Diese sind überwiegend dem Kernhaushalt zuzuordnen. Sie machen dort 2017 rund 56 Prozent der Verbindlichkeiten und mehr als ein Viertel der Schulden aus. In den vergangenen Jahren war Bielefeld dauerhaft auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Stadt konnte aus dem laufenden Geschäft heraus ihre Aufgabenwahrnehmung nicht ausreichend finanzieren. Aufgrund des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist die aus den Kassenkrediten erwachsende Haushaltsbelastung noch tragbar. Die Stadt betreibt ein aktives Zins- und Schuldenmanagement. Für Teile der Liquiditätskredite ist dadurch der niedrige Zinssatz mittelfristig gesichert. Trotzdem erwächst allein aus dem Volumen der kurzfristigen Verbindlichkeiten ein hohes Risiko für den Haushalt. Auf diesen Sachverhalt weist auch der Kämmerer in seiner Rede zur Einbringung des Haushalts 2019 hin. Er beziffert die Folgen eines Zinsanstiegs von nur einem Prozentpunkt auf rund 4,5 Mio. Euro. 2018 musste die Stadt 4,54 Mio. Euro als Zinsen für Liquiditätskredite aufwenden. Ein Anstieg der Zinsaufwendungen könnte den Haushaltsausgleich nachhaltig gefährden.

Die Stadt begegnet diesem Risiko mit einer Entschuldungsstrategie. Bis 2028 sollen die Liquiditätskredite vollständig zurückgezahlt werden. Zur Tilgung plant die Stadt die Hälfte der zukünftig ausgewiesenen Überschüsse ein. Darüber hinaus werden unterjährige Verbesserungen der Liquiditätslage zur Reduzierung der Kassenkredite eingesetzt.

→ Feststellung

Der dauerhaft hohe Bestand an Liquiditätskrediten ist ein erhebliches Risiko für die städtische Haushaltswirtschaft. Mit ihrer Entschuldungsstrategie setzt die Stadt Bielefeld daher einen wichtigen und richtigen Schwerpunkt.

Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse hat es der Stadt ermöglicht, bereits erste Erfolge beim Abbau der kurzfristigen Verbindlichkeiten zu erzielen. Seit 2015 sind die Liquiditätskredite zurückgegangen. 2018 unterschreitet Bielefeld mit rund 350 Mio. Euro erstmals wieder das Niveau von 2010. Um diesen Trend fortzuführen, ist die Stadt auf eine weiterhin positive Entwicklung der Finanzrechnung angewiesen.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-16.329	10.486	27.735	39.684	59.405
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-82.408	-27.163	-53.135	-36.329	-1.254
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	-98.737	-16.677	-25.400	3.355	58.151
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	81.736	22.598	41.835	26.791	-4.003

	2018	2019	2020	2021	2022
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-17.002	5.921	16.435	30.146	54.148

Die Stadt rechnet damit, dass sich die positive Entwicklung der Liquiditätslage fortsetzt. Entgegen der negativen Planung schließt 2018 mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ab. Der Finanzmittelüberschuss steigt im Vergleich zum Vorjahr weiter an. Auch in den Folgejahren soll sich der Bestand an eigenen Finanzmitteln kontinuierlich positiv entwickeln.

Der erste Tertialbericht 2019 bestätigt die Erwartungshaltung der Stadt hinsichtlich einer weiterhin vorteilhaften Entwicklung der Finanzrechnung. Bielefeld hat damit die Chance, die Liquiditätskredite weiter zu reduzieren. Nach dem Schuldenbericht 2018 sollen diese bis 2022 auf rund 243 Mio. Euro verringert werden.

Im laufenden Geschäft erwirtschaftete liquide Mittel können darüber hinaus grundsätzlich auch Investitionsdarlehen zumindest teilweise ersetzen. Inwieweit die Überschüsse der Finanzrechnung auch für diesen Zweck ausreichen, bleibt abzuwarten. Die Stadt rechnet mit einem kontinuierlich steigenden Bestand an Investitionskrediten. Dabei ist allerdings das Förderprogramm „Gute Schule 2020“ zu berücksichtigen. Das Land NRW stellt daraus ab 2018 über vier Jahre jeweils rund 10,4 Mio. Euro zur Verfügung. Die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Darlehen belasten nicht den städtischen Haushalt.

Zudem plant die Stadt neue Investitionsdarlehen im Rahmen der Konzernfinanzierung. Die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Darlehen werden von den Beteiligungen finanziert. Dabei handelt es sich um die Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft (BBVG) sowie die Klinikum Bielefeld gem. GmbH. Die für die Konzernfinanzierung eingeplanten Kreditermächtigungen wurden in der Vergangenheit häufig nicht oder nur teilweise in Anspruch genommen. Trotzdem machen diese Darlehen mittlerweile den Großteil der städtischen Investitionskredite aus.

Die Stadt hat sich Eckpunkte zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen im Wege der Konzernfinanzierung gesetzt. Darin formuliert sie das Ziel, ein sprunghaftes Anwachsen der Verschuldung im Außenverhältnis zu vermeiden. Dazu soll jährlich ein Gesamtvolumen von 50 Mio. Euro Kreditaufnahme für die Konzernfinanzierung nicht überschritten werden. Dieses Ziel erreicht die Stadt 2019. Zur Finanzierung von Investitionen des Klinikums hat sie eine Kreditermächtigung von 10,4 Mio. Euro eingeplant. 2020 sieht die Finanzplanung eine deutlich höhere Konzernfinanzierung vor. Neben weiteren 10,4 Mio. Euro für das Klinikum sind 51 Mio. Euro für die Stadtwerke Bielefeld GmbH eingeplant. Das selbstgesteckte Ziel wird damit verfehlt. Sofern die Stadt die Kreditermächtigungen in Anspruch nehmen muss, werden diese Darlehen spürbar zu einem Anstieg der städtischen Verbindlichkeiten beitragen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte ihre Konzernfinanzierung restriktiv handhaben. Die selbst formulierten Eckpunkte sind dafür eine gute Basis. Die darin skizzierten Maßstäbe und Höchstgrenzen sollte sie einhalten.

Rückstellungen

Im Kernhaushalt bestehen die Schulden 2017 zu mehr als der Hälfte aus den Rückstellungen.

Rückstellungen in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	618.813	637.415	660.621	689.683	713.705
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	46.289	45.284	42.905	41.735	40.535
Instandhaltungsrückstellungen	5.294	3.255	2.129	2.007	1.201
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	59.234	57.103	44.269	38.519	37.365
Rückstellungen	729.630	743.057	749.924	771.943	792.805

Die Rückstellungen erhöhen sich im Betrachtungszeitraum um rund 63,2 Mio. Euro (8,7 Prozent). Grund dafür sind die Pensionsrückstellungen. Als einzige Rückstellungsposition steigen diese kontinuierlich an. Im Durchschnitt beträgt die jährliche Steigerung 3,6 Prozent. 2017 sind ca. 45 Prozent der Schulden in den Versorgungsansprüchen der Bediensteten gegenüber der Stadt Bielefeld begründet. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten hat Bielefeld deutlich überdurchschnittlich hohe Pensionsrückstellungen je Einwohner. Diese sind nicht gegenfinanziert. Die künftigen Versorgungsauszahlungen muss die Stadt aus dem laufenden Geschäft heraus finanzieren. Dies wird voraussichtlich zu einer steigenden Belastung der Liquiditätslage führen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte sie in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.

Effektivverschuldung

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die unmittelbar zu deren Rückführung eingesetzt werden können. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen wie liquide Mittel und kurzfristige Forderungen. Die Effektivverschuldung weist die um die liquiden bzw. schnell liquidierbaren Mittel bereinigte Verschuldung der Stadt aus.

Effektivverschuldung in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	676.616	706.962	740.961	842.787	761.817
+ Rückstellungen	729.630	743.057	749.924	771.943	792.805
+ Sonderposten für den Gebühren ausgleich	14.960	14.872	15.236	16.230	18.415
Schulden	1.421.206	1.464.891	1.506.121	1.630.961	1.573.037
- liquide Mittel	37.674	10.266	20.280	7.048	16.707
- Forderungen	65.071	76.030	79.486	96.212	93.185
Effektive Schulden	1.318.461	1.378.595	1.406.355	1.527.701	1.463.145
nachrichtlich:					

	2013	2014	2015	2016	2017
sonstige Vermögensgegenstände	11.916	6.913	5.244	9.582	11.328
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	5.859	6.512	5.804	6.818	6.753
Ausleihungen	48.392	74.447	69.951	188.116	158.210
Erweiterte Effektivverschuldung	1.252.294	1.290.724	1.325.357	1.323.185	1.286.854

Das innerhalb eines Jahres liquidierbare Umlaufvermögen verringert die jährliche Schuldenlast um durchschnittlich rund 100 Mio. Euro. Der Anstieg der Verbindlichkeiten in 2016 liegt insbesondere an Darlehen zur Konzernfinanzierung. Daher erhöhen sich entsprechend die Ausleihungen. Die erweiterte Effektivverschuldung erhöht sich deshalb durch die Konzernfinanzierung nicht.

Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2017

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4.388	2.177	5.076	6.812	8.128	12.127	23

Effektive Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
8.343	4.622	8.250	8.724	10.931	11.675	17

Bei den meisten kreisfreien Städten nimmt das bei der erweiterten Effektivverschuldung zu berücksichtigende kurzfristige Umlaufvermögen einen ähnlichen Einfluss wie in Bielefeld. Dies gilt insbesondere auch für die Ausleihungen. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich ändert sich daher bei Berücksichtigung der erweiterten effektiven Schulden nicht.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens ziehen wir die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenab-

nutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzen wir die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese heran. So haben wir Informationen zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle*) von bis		GND Bielefeld	Durchschnittl. RND zum 31.12.2017	Anlagen- abnutzungs- grad in Prozent
Kindergärten/Kindertagesstätten massiv	40	80	80	42	47,5
Schulgebäude massiv	40	80	80	36	54,8
Hallen massiv	40	60	50	32	35,6
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	80	36	54,6
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	65	43	34,2
Wohngebäude	50	80	80	30	63,0
Straßen	25	60	40	8	80,3
Abwasserkanäle	50	80	65	38	41,2

GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer, jeweils in Jahren

*) NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 15 der VV Muster zur GO NRW und GemHVO NRW)

Die Stadt Bielefeld hat wesentliche Vermögenspositionen in eigenbetriebsähnliche Einrichtungen ausgelagert. Für die Gebäude zeigt sich der ISB zuständig. Das Abwasservermögen wird durch den UWB betreut. Einzig die Straßen sind weiterhin dem Kernhaushalt zugeordnet. Deshalb wird die Ergebnisrechnung relativ wenig durch Abschreibungen belastet. Bei der Abschreibungsintensität erreicht die Stadt das Minimum im interkommunalen Vergleich. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge können zudem die Belastung wirkungsvoll ausgleichen. Bei der Drittfinanzierungsquote gehört Bielefeld zu den kreisfreien Städten mit dem höchsten Wert. Die Stadt hat damit nur eine unterdurchschnittliche Nettobelastung aus den im Kernhaushalt verbliebenen Vermögenswerten zu tragen. Die Belastungen aus dem Gebäude- und dem Abwasservermögen wirken sich indirekt auf den Haushalt aus. Darauf geht die gpaNRW im Kapitel Finanzanlagen näher ein.

Straßen

Seit der Eröffnungsbilanz ist das Straßenvermögen um rund 147 Mio. Euro zurückgegangen. Dies entspricht einem Drittel des Ursprungswertes. Die Stadt Bielefeld hat es in keinem Jahr geschafft, die Abschreibungen und Abgänge durch Investitionen auszugleichen. Von 2013 bis 2017 liegt die Investitionsquote bei durchschnittlich 30,1 Prozent.

Die geringen Investitionen sind auch den Einschränkungen aus dem Haushaltssicherungskonzept geschuldet. Sie führen zu einem hohen Anlagenabnutzungsgrad. Mehr als die Hälfte der Straßenabschnitte hat bereits die kalkulierte Gesamtnutzungsdauer erreicht oder überschritten. Im Durchschnitt ist das Straßenvermögen zu mehr als zwei Dritteln abgeschrieben. Dies weist auf eine Überalterung der Verkehrsflächen hin. Die Stadt muss damit rechnen, dass für die Unterhaltung der Straßen und Wege künftig vermehrter Finanzbedarf entstehen kann. Darüber hinaus muss sie stärker in die Straßenerneuerung investieren. 2019 macht der Straßenbau rund ein Viertel des geplanten Investitionsvolumens im Kernhaushalt aus. Zur Finanzierung der Investitionen wird die Stadt auch auf Kredite zurückgreifen müssen.

Die Straßeninfrastruktur ist zudem Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung. Die gpaNRW untersucht das Erhaltungsmanagement anhand verschiedener Kennzahlen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht Verkehrsflächen.

Gebäude

Das Gebäudevermögen hat sich seit 2013 um rund 25 Mio. Euro (3,8 Prozent) verringert. Der ISB hat es weitgehend geschafft, die Abschreibungen und Abgänge durch Neuinvestitionen auszugleichen. Gleichwohl zeigen sich bei einzelnen Gebäudearten auffällige Anlagenabnutzungsgrade. Dies betrifft insbesondere die Schulen, die Verwaltungs- und die Wohngebäude. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der ISB für die meisten Gebäude eher lange Gesamtnutzungsdauern zugrunde gelegt hat. In den letzten Jahren hat der Betrieb die Erfahrung gemacht, dass die gewöhnlichen Nutzungsdauern deutlich geringer als ursprünglich geplant ausfallen. Regelmäßig musste er deshalb außerplanmäßige Abschreibungen vornehmen. Der ISB hat daher zum 01.01.2019 die Nutzungsdauern angepasst. Für Neubauten werden diese von 80 auf 50 Jahre reduziert. Für Altbauten von 50 auf 40 Jahre. Die in der o.g. Tabelle dargestellten Anlagenabnutzungsgrade werden sich in der Folge deutlich verändern.

Der ISB plant in den nächsten Jahren umfangreiche Investitionen in die städtischen Immobilien. Diese umfassen

- 144,2 Mio. Euro für Neubaumaßnahmen,
- 19,9 Mio. Euro für nach dem KInvFöG-I⁴ geförderte Maßnahmen und
- 31,2 Mio. Euro für nach dem KInvFöG-II⁵ geförderte Maßnahmen.

Darüber hinaus sieht der Betrieb nicht aktivierbare Sanierungsmaßnahmen vor. Diese zielen darauf ab, den Instandhaltungsstau abzubauen. 2019 plant er dafür rund 13,2 Mio. Euro ein. Die zeitgerechte Umsetzung der Investitions- und Sanierungsmaßnahmen ist eine besondere Herausforderung für den ISB.

⁴ Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW), Kapitel 1 vom 19.01.2018 – GV.NRW.S.16 („Infrastrukturprogramm“)

gpaNRW

⁵ Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW), Kapitel 2 vom 19.01.2018 – GV.NRW.S.16 („Schulsanierungsprogramm“)

Zur Finanzierung plant der Betrieb auch neue Investitionsdarlehen. Von 2019 bis 2022 sind rund 43 Mio. Euro vorgesehen. Diese Kreditaufnahmen gehen zulasten der Gesamtverschuldung des Konzerns Stadt Bielefeld.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die in ihrem Betrieb geplanten Investitionen in das Gebäudevermögen kritisch hinterfragen. Die daraus erwachsenden Folgekosten belasten mittelbar den städtischen Haushalt und müssen dauerhaft finanzierbar sein.

Auf diese Thematik geht die gpaNRW auch im Kapitel Finanzanlagen ein.

Abwasservermögen

Die Anlagenabnutzungsgrade der Abwasserkanäle deuten auf eine ausgewogene Altersstruktur hin. Der Umweltbetrieb hat in den vergangenen Jahren den Bilanzwert der Entsorgungsleitungen nahezu erhalten. Die künftigen Bau- und Sanierungsmaßnahmen erfolgen auf Basis des Abwasserbeseitigungskonzeptes. Dieses sieht bis 2021 Ausgaben von rund 42,1 Mio. Euro vor. Bis 2027 sind weitere 53,8 Mio. Euro geplant. Die Finanzierung erfolgt teilweise durch Investitionsdarlehen. Diese werden beim UWB bilanziert. Die Schuldenlage der Stadt Bielefeld ist davon nicht direkt betroffen.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Bielefeld die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysieren wir, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Stadtverwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachten wir, wie die Stadt mit Ermächtigungsübertragungen umgeht.

Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat 2019 die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung des Jahresabschlusses nicht eingehalten.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld erhält aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung aus ihrem Tertiärsberichtswesen.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW, § 116 Abs. 8 GO NRW bzw. § 96 Abs. 1 GO NRW in Verbindung mit § 116 Abs. 9 Satz 2 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Fachbereichs- bzw. Amtsleitungen einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Hierüber sollten sie unterjährig dem Oberbürgermeister und dem Kämmerer berichten. Zudem sollten sie sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren.

Darüber hinaus sollte der Oberbürgermeister bzw. der Kämmerer den Verwaltungsvorstand und den Rat über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Im Betrachtungszeitraum hat die **Stadt Bielefeld** erstmals 2018 die Haushaltssatzung fristgerecht bei der Bezirksregierung Detmold angezeigt. Beim aktuellen Haushaltsplan 2019 ist ihr dies nicht gelungen. Dieser wurde erst am 06. Dezember 2018 vom Rat beschlossen. Für die nächsten Jahre strebt die Stadt wieder eine fristgerechte Haushaltsanzeige an.

Die Stadt stellt zudem ihre Jahresabschlüsse regelmäßig zu spät auf. In den letzten Jahren konnte sie den zeitlichen Rückstand aufholen. Trotzdem hat sie den Entwurf des Jahresabschlusses 2017 erst am 08. November 2018 dem Rat zugeleitet. Dies ist mehr als sieben Monate später als die gesetzlich vorgegebene Frist (drei Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres). Die Feststellung durch den Rat ist zum Zeitpunkt der gpaNRW-Prüfung noch nicht erfolgt. Demzufolge konnte die Stadt auch den Jahresabschluss 2018 nicht fristgerecht aufstellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte die Auf- und Feststellung ihrer Jahresabschlüsse weiter beschleunigen. Ziel sollte es sein, möglichst bald die gesetzlichen Fristen einzuhalten. Dadurch könnte sie bereits bei der Haushaltsplanung auf belastbare Ist-Ergebnisse des Vorvorjahres zurückgreifen.

Bei den Gesamtabschlüssen ist die Stadt ebenfalls im Verzug. Den Entwurf des Gesamtab schlusses 2015 hat sie erst im November 2018 dem Rat zugeleitet. Mit Artikel 7 des 2. NKFVG NRW⁶ wurde das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtab schlüsse geändert. Die Stadt kann nunmehr die noch fehlenden Abschlüsse mit dem festgestellten Gesamtab schluss 2018 der Aufsichtsbehörde vorlegen. Dabei reicht für 2017 und die Vorjahre eine bestätigte Entwurfsfassung aus. Die Stadt Bielefeld will diese vereinfachte Regelung für die Gesamtab schlüsse 2016 und 2017 anwenden.

Trotz der nicht fristgerechten Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresrechnungen verfügt die Stadt über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Grundlage dafür sind die Tertialsberichte. Dreimal jährlich fasst die Kämmeri Informationen zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung zusammen. Diese stellen die einzelnen Ämter softwareunterstützt zur Verfügung. Dazu gehört auch eine Prognose der voraussichtlichen Entwicklung der Haushaltssituation zum Jahresende. Wesentliche eingetretene oder zu erwartende Veränderungen im Vergleich zu den Planansätzen werden erläutert. Auf Produktgruppenebene stellt die Kämmeri die wesentlichen Veränderungen im Finanz- und Personalausschuss vor. Die Stadt erarbeitet zudem entsprechende Finanzberichte für die Betriebe und Beteiligungen.

Die Dezernate überwachen darüber hinaus laufend den Stand der Mittelbewirtschaftung. Über wesentliche Abweichungen berichten sie der Kämmeri und dem Verwaltungsvorstand. Die Entscheidungsträger erhalten damit die relevanten Informationen, welche sie zur Haushaltssteuerung benötigen.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Ohne Berücksichtigung der Sozialleistungen konnte sie ihre Jahresergebnisse verbessern. Die weitere Entwicklung ist stark von schwankungsanfälligen Erträgen und Aufwendungen abhängig. Auf diese kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen.

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

⁶ Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW), vom 18. Dezember 2018

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Bielefeld** insbesondere

- Erträge und Aufwendungen aus Rückstellungen,
- Erträge aus Gewinnanteilen,
- Erstattungen an Sondervermögen,
- Wertveränderungen bei Sachanlagen sowie

außerplanmäßige Abschreibungen auf Sach- und Finanzanlagevermögen.

Die Berechnung der bereinigten Jahresergebnisse stellt die gpaNRW im Anhang in den Tabellen 11 und 12 dar.

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt einen negativen Verlauf. Von 2011 bis 2017 verschlechtern sich diese um rund 40,6 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich ab 2014 kontinuierlich. 2017 ist das Jahresergebnis rund 110 Mio. Euro besser als sechs Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Bielefeld Verbesserungen bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2011 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um mehr als 40 Prozent (rund 186 Mio. Euro) zu steigern. Großen Anteil daran haben

- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ca. 31,1 Mio. Euro) sowie
- Grundsteuern und weitere sonstige Gemeindesteuern (ca. 26 Mio. Euro).

Zudem ergeben sich deutliche Verbesserungen bei den Kostenerstattungen und –umlagen (ca. 101 Mio. Euro). Diese resultieren aber wesentlich aus gestiegenen Erstattungen für Sozialleistungen. Diesen Mehrerträgen stehen entsprechende Mehraufwendungen gegenüber.

Absolut haben die Aufwendungen im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 213 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 21,4 Prozent ist allerdings geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

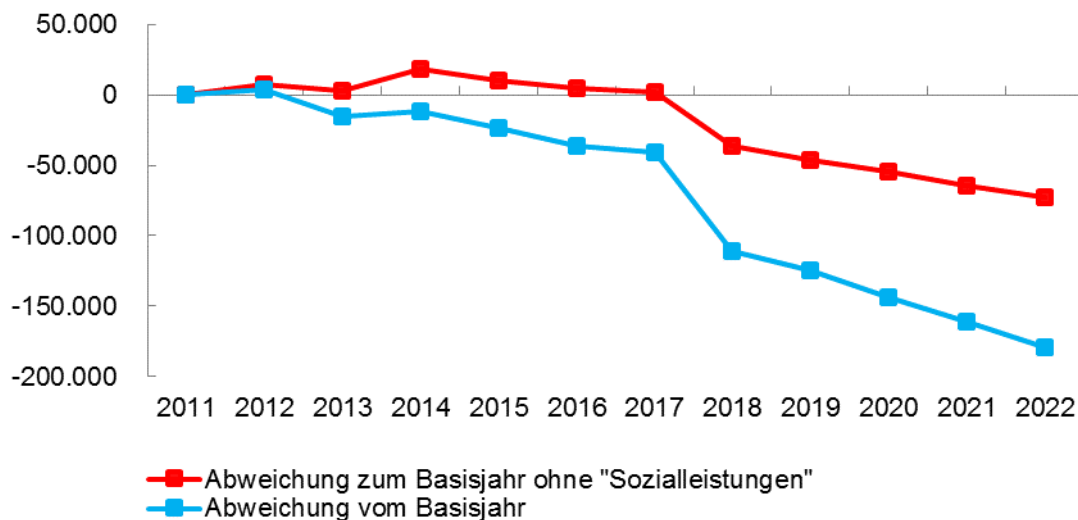
- die Transferaufwendungen (ca. 141,5 Mio. Euro),
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (ca. 39,4 Mio. Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (ca. 16,1 Mio. Euro).

Darüber hinaus steigen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen um rund ein Fünftel (26,9 Mio. Euro). Den überwiegenden Anteil daran haben die Zunahme der Mieten und Pachten für

den ISB und den IBB (Informatikbetrieb der Stadt Bielefeld). Diese erhöhen sich zusammen um rund 26,7 Mio. Euro.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre haben zu einer nachhaltigen Entlastung der Haushaltswirtschaft geführt. Am Trend der bereinigten Jahresergebnisse lässt sich die positive Entwicklung allerdings nicht ablesen. Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis zusätzlich differenziert dar.

Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



2011 bis 2017 Ist-Ergebnisse, ab 2018 Planwerte

Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2017 rund 42,7 Mio. Euro besser. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Landschaftsumlage: 31,8 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 8,6 Mio. Euro
- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 2,3 Mio. Euro

Der Produktbereich 05 nimmt damit nur einen geringen Einfluss auf die Wirkung der kommunalen Steuerung. Größeres Gewicht haben der Anstieg der Landschaftsumlage und der steigende Fehlbedarf im Produktbereich 06.

Werden die „Sozialleistungen“ herausgerechnet, verbessert sich das bereinigte Jahresergebnis. 2017 liegt es um rund 2,2 Mio. Euro höher als im Basisjahr 2011. Die Stadt hat es damit in den

übrigen Bereichen geschafft, allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig aus der allgemeinen Preissteigerung oder Besoldungs- und Tariferhöhungen.

Von 2017 auf 2018 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse meist besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2018 wird besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Ab 2018 sinkt die Trendkurve kontinuierlich. In der Haushaltsplanung geht die Stadt dagegen von einer stetigen Verbesserung der Jahresergebnisse aus. Die Planannahmen bauen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Stadt Bielefeld nur begrenzt gesteuert werden.

Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld überträgt Ermächtigungen in relativ geringem Umfang in die Folgejahre. Diese nehmen daher nur einen geringen Einfluss auf die Haushaltsansätze.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Einzahlungen und Auszahlungen sollte sie in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge veranschlagen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO geregelt.

Eine Kommune hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Ordentliche Aufwendungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Zeitverlauf

Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro	1.072.831	1.097.685	1.140.812	1.217.578	1.232.718
Fortgeschriebener Ansatz - Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro	1.054.063	1.061.626	1.111.098	1.228.895	1.286.746
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (ordentliche Aufwendungen) in Prozent	101,8	103,4	102,7	99,1	95,8
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro	998.164	1.046.497	1.095.995	1.288.730	1.187.174
Fortgeschriebener Ansatz - Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro	1.023.145	1.040.077	1.082.994	1.195.601	1.250.912

Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) in Prozent	97,6	100,6	101,2	107,8	94,9

Die **Stadt Bielefeld** erzielt bis 2015 jeweils höhere Aufwendungen als sie in ihren Haushaltsplänen veranschlagt hat. In den letzten beiden betrachteten Jahren waren die geplanten Ansätze ausreichend. Bei den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit gilt dies für 2013 und 2017.

Die Stadt legt bei den Ermächtigungsübertragungen einen strengen Maßstab an. In der Regel veranschlagt sie nicht verausgabte Mittel im folgenden Haushaltsplan neu. Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt daher deutlich unterdurchschnittliche Werte.

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Die Übertragung von konsumtiven Auszahlungsermächtigungen belaufen sich 2013 bis 2017 auf durchschnittlich 2,6 Mio. Euro pro Jahr. Die Planansätze für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhen sich dadurch lediglich zwischen 0,2 und 0,4 Prozent.

Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 22 Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in Tausend Euro	26.740	27.389	25.975	157.891	25.203

Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Fortgeschriebener Ansatz - Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in Tausend Euro	31.771	37.648	34.116	170.882	201.682
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent	84,16	72,75	76,14	92,40	12,50

Von 2013 bis 2016 schöpft die Stadt ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen durchschnittlich zu 81 Prozent aus. Wesentlichen Einfluss nehmen dabei ab 2016 die Auszahlungen zur Konzernfinanzierung. Ein deutlicher Minderbedarf in diesem Bereich ist auch der Grund für die Ansatzunterschreitung in 2017.

Von 2013 bis 2017 hat die Stadt Bielefeld jährlich im Durchschnitt 16,7 Mio. Euro investive Auszahlungsermächtigungen übertragen. Dies ist im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten ein niedriger Wert.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt in einer Dienstanweisung geregelt. Darüber hinaus weist sie regelmäßig in ihren Haushaltsrundschreiben auf die generellen Rahmenbedingungen hin. Dabei betont sie insbesondere die Notwendigkeit zur Anlegung eines strengen Maßstabes bei der Übertragung von Ermächtigungen.

→ Kommunale Abgaben

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Städte. Sofern die Stadt rechtlich mögliche Potenziale ausschöpft, leistet dies einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Bereits in den letzten beiden Prüfungen haben wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher auf eine Nachbetrachtung. Wir haben abgefragt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen der Jahre 2008 und 2014.

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld nutzt bei der Gebührenkalkulation ihre rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat, soweit vertretbar und geboten für die von ihr erbrachten Leistungen, Gebühren und Entgelte zu erheben. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW und 6 KAG NRW.

Die **Stadt Bielefeld** erhebt Gebühren für die Benutzung ihrer Einrichtungen und Anlagen. Die Benutzungsgebühren sollen gem. § 6 Abs. 1 KAG die voraussichtlichen Kosten in der Regel decken. Zu den Kosten gehören dabei die Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals.

Wesentlichen Einfluss nehmen dabei die kalkulatorischen Kosten. Die gpaNRW empfiehlt, die kalkulatorischen Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu berechnen. Zudem sollte die kalkulatorische Verzinsung auf das betriebsnotwendige Vermögen abziehen. Bei der Höhe des Zinssatzes orientiert sich die gpaNRW an dem Durchschnittszinssatz nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen.⁷

Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung und Straßenreinigung

Die Stadt Bielefeld führt die Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung und Straßenreinigung in ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld (UWB). Sie erstellt jährlich eine Gebührenkalkulation. Die Stadt berechnet die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Für die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals wendet sie 2018 einen Zinssatz von 6,27 Prozent an.

⁷ Vgl.: OVG NRW Urteil vom 05.08.1994 – 9A 1248/92

Die Stadt kalkuliert die Gebühren kostendeckend. Fehlbeträge berücksichtigt sie in Folgejahren in der Kalkulation und gleicht diese aus. Bei der Straßenreinigung bezieht die Stadt einen öffentlichen Anteil ein. Diesen berechnet sie differenziert nach Straßentypen. Insgesamt beläuft er sich 2018 auf 20 Prozent.

Die in die Gebührenkalkulation einbezogene kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals kommt dem Kernhaushalt nicht direkt zugute. Die Ergebnisse der einzelnen Sparten werden im UWB-Jahresabschluss zusammengeführt. Die Stadt Bielefeld erzielt Erträge aus jährlichen Ergebnisabführungen. Darauf geht die gpaNRW im Kapitel Finanzanlagen näher ein.

Rettungsdienst

Der Rettungsdienst ist dem Kernhaushalt zugeordnet. Bis 2016 basierte der Gebührentarif auf Grundlagen aus dem Jahr 2003. Insbesondere Kostensteigerungen führten dazu, dass seit 2011 Defizite im Gebührenhaushalt erzielt wurden. Ab 2014 konnte die Stadt diese nicht mehr durch den Sonderposten für den Gebührenausschlag kompensieren. Die Defizite belasten den städtischen Haushalt. Im Jahr 2017 kalkulierte die Stadt die Rettungsdienstgebühren neu. Dabei berücksichtigte sie die bisherigen Preissteigerungen und die Defizite der Vorjahre. Der Gebührenhaushalt 2017 schloss trotzdem mit einem erneuten Defizit ab. Im Rahmen der Verhandlungen mit den Kostenträgern wurde vereinbart, dieses Defizit bei der jetzigen Gebührenanpassung noch nicht zu berücksichtigen. Dadurch soll ein übermäßiger Anstieg der Gebühren vermieden werden. Bei der nächsten Kalkulation wird dieses Defizit zu berücksichtigen sein.

2019 tritt ein neuer Rettungsdienstbedarfsplan in Kraft. Er ersetzt den veralteten Plan aus 2008. Die Stadt berücksichtigt darin insbesondere notwendige Entwicklungen hinsichtlich der Personal- und Materialausstattung sowie der Qualitätsanforderungen. Die Gebührenkalkulation ab 2019/2020 bildet diese Entwicklungen künftig wieder ab.

Bei den kalkulatorischen Kosten folgt die Stadt den Empfehlungen der gpaNRW. Grundlage für die Berechnung der Abschreibungen sind die Wiederbeschaffungszeitwerte. Die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals erfolgte 2017 mit einem Zinssatz von 6,44 Prozent.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte künftig schneller auf Defizite in ihrem Gebührenhaushalt Rettungsdienst reagieren. Sie sollte dafür eine Umstellung der Kalkulation ihrer Rettungsdienstgebühren auf einen jährlichen Turnus überprüfen. Darüber hinaus sollte sie den Rettungsdienstbedarfsplan regelmäßig fortschreiben. Dadurch kann die Stadt ihre Gebührenkalkulation auf eine aktuellere Grundlage stellen und neue Bedarfe schneller berücksichtigen.

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld realisiert aus den Steuererträgen einen spürbaren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Die Realsteuerhebesätze erreichen dabei ein durchschnittliches Niveau.

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen

sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Die **Stadt Bielefeld** hat in ihrem Haushaltssicherungskonzept verschiedene Maßnahmen umgesetzt, die ihre Steuererträge nachhaltig gesteigert haben. Dazu zählen

- die Stufenanhebung der Grundsteuer B,
- die Erhöhung der Vergnügungssteuer,
- die Einführung einer Wettbürosteuer sowie
- die Erhöhung der Hundesteuer.

Von 2013 bis 2017 sind die Erträge aus den o.g. Steuern um mehr als ein Viertel (rund 17,7 Mio. Euro) angestiegen. Daran hat die Grundsteuer B mit ca. 16,2 Mio. Euro den größten Anteil.

Hebesätze des Jahres 2018 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Bielefeld	gleiche Größenklasse *)	Kreisfreie Städte gesamt
Grundsteuer A	300	269	254
Grundsteuer B	660	669	606
Gewerbesteuer	480	487	477

*) Kreisfreie Städte mit 300.000 bis unter 500.000 Einwohnern

In 2019 bleiben die Realsteuerhebesätze unverändert. Auch 2020/ 2021 plant die Stadt gleichbleibende Hebesätze. Der Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen ist in Bielefeld relativ hoch. 2017 beträgt die Netto-Steuerquote 39,9 Prozent. Dies liegt deutlich über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte. Die Stadt Bielefeld bezieht damit die Steuern aktiv in ihre Haushaltskonsolidierung ein. Dies zeigt sich auch an den absoluten Erträgen. Bei der Grundsteuer B erzielt die Stadt 2017 rund 231 Euro je Einwohner. Im Interkommunalen Vergleich ist dies ein deutlich überdurchschnittlicher Wert.

Im Vergleich zu den durchschnittlichen Hebesätzen ergibt sich kein naheliegendes weiteres Potenzial. Gleichwohl kann es angezeigt sein, bei zusätzlichem Konsolidierungsbedarf weitere Steuererhöhungen einzuplanen.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Finanzanlagen

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld verfügt über umfangreiche Finanzanlagen. Die großen Sondervermögen leisten mit Gewinnabführungen einen direkten Konsolidierungsbeitrag. Verlustträchtige Tätigkeitsfelder (ÖPNV, Bäder, Stadthalle, Theater) sind ausgegliedert.

Es besteht ein Risiko, dass die Gewinnabführungen zurückgehen. Darüber hinaus kann es künftig erforderlich werden, dass die Stadt Verluste – insbesondere im Bereich ÖPNV - zumindest teilweise ausgleichen muss. Dies kann den Konsolidierungsprozess spürbar belasten.

Die Stadt Bielefeld hat einen hohen Ausgliederungsgrad. Die Finanzanlagen machen rund zwei Drittel des Anlagevermögens aus. Die wesentlichen Finanzanlagen bestehen in der Bielefelder Betriebs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft (BBVG) und den beiden Sondervermögen ISB und UWB. Darüber hinaus ist der Betrieb Bühnen und Orchester der Stadt Bielefeld (BuO) von Bedeutung für die städtische Haushaltswirtschaft.

Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH

Die Stadt Bielefeld ist alleiniger Gesellschafter der Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (BBVG). Die BBVG ist als Holdinggesellschaft u.a. jeweils zu 100 Prozent an der Stadtwerke Bielefeld GmbH und der Stadthalle Bielefeld Betriebsgesellschaft mbH beteiligt. Über ihre Stadtwerke-Tochter hält die Stadt zudem jeweils 100 Prozent an der Nahverkehrsgesellschaft moBiel GmbH und an der Bielefelder Bäder und Freizeit GmbH.

Das Ergebnis der BBVG wird vor allem von der Geschäftstätigkeit der Stadtwerke geprägt. Deren wesentlicher Tätigkeitsbereich ist die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser und Wärme. Die dabei erzielten Überschüsse ermöglichen es den Stadtwerken, die Verluste in den Bereichen ÖPNV, Bäder und Eisbahnen auszugleichen. Darüber hinaus gehende Gewinne erhält die BBVG. Diese gleicht damit u.a. die Verluste der Stadthalle aus.

Auch die Stadt Bielefeld profitiert von ihrer Beteiligung an der BBVG. Die an die Gesellschaft geleistete Erstattung des Bäderverlустаusgleichs ist niedriger als das in der Bielefelder Bäder und Freizeit GmbH zu verzeichnende Defizit. Darüber hinaus erzielte die Stadt Finanzerträge aus Gewinnabführungen. Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes waren pro Jahr zusätzliche 1,5 Mio. Euro daraus vorgesehen. Diese Beträge sollten mit Mehrerträgen bei den Stadtwerken finanziert werden.

Die BBVG hat allerdings seit 2014 keine Gewinnabführungen an den Stadthaushalt geleistet. Ursächlich dafür sind vor allem deutlich reduzierte Gewinnerwartungen der Stadtwerke. Diese bewegen sich in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld. In den letzten Jahren sehen sich die Stadtwerke einer zunehmenden Wettbewerbsintensität ausgesetzt. Der Marktdruck macht sich in einer hohen Wechselbereitschaft der Kunden und sinkenden Margen bemerkbar. Darüber hinaus bestehen Risiken bei Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Schon jetzt sind die Netzregulierung und das Energiewirtschaftsgesetz mit der Vorgabe des Ausbaus erneuerbarer Energien eine große Herausforderung.

Die Stadt Bielefeld muss daher damit rechnen, dass die Stadtwerke künftig niedrigere Gewinne erzielen. Es bleibt abzuwarten, ob diese künftig dauerhaft für den Verlustausgleich beim ÖPNV und den Bädern ausreichen. Für die BBVG kann dies entsprechend geringere Gewinnabführungen bedeuten. In letzter Konsequenz erwächst daraus für die Stadt das Risiko, Verluste im Tätigkeitsbereich der BBVG zumindest teilweise ausgleichen zu müssen.

Immobilienervicebetrieb der Stadt Bielefeld

Die Stadt Bielefeld hat ihr Gebäudevermögen in den Immobilienervicebetrieb ausgegliedert. Der ISB ist für die Verwaltung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der städtischen Gebäude zuständig. Zu den Aufgaben gehören auch die Errichtung, der Erwerb, die Veräußerung sowie die An- und Vermietung von Liegenschaften.

Für die Aufgabenerledigung erhält der ISB Zahlungen insbesondere von der Stadt. Dies umfasst vor allem die Miet- und Betriebskostenzahlungen für die von der Stadt genutzten Immobilien. 2019 plant Bielefeld dafür rund 103,8 Mio. Euro ein. Darüber hinaus leitet die Stadt Fördermittel sowie zweckgebundene Zuwendungen an den Betrieb weiter.

Der ISB erzielt mit seiner Geschäftstätigkeit regelmäßig Gewinne. Diese führt er zum Teil an den Stadthaushalt ab. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurden die Gewinnabführungen erhöht. 2017 und 2018 hat die Stadt jeweils drei Mio. Euro erhalten. Für 2019 ist ein Betrag von 5,4 Mio. Euro geplant. Der ISB leistet damit einen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts.

Der ISB plant, in den nächsten Jahren seine Investitionstätigkeit deutlich auszuweiten. Dies kann zu erhöhten Folgekosten führen. Darauf weist auch der Kämmerer in seiner Rede zur Einbringung des Haushalts 2019 hin. Sofern diese Kosten über die Miet- und Bewirtschaftungskostenzahlungen umgelegt werden können, hat die Stadt mit dauerhaft höheren Aufwendungen zu rechnen. Der nicht umzulegende Teil der Kosten belastet das Betriebsergebnis. Die Fähigkeit des ISB zu Gewinnabführungen kann dadurch nachhaltig beeinträchtigt werden. Auch dies hätte negative Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld

Der Umweltbetrieb übernimmt für die Stadt Bielefeld kommunale Aufgaben im Bereich der Infrastruktur, der Daseinsvorsorge und des Umweltschutzes. Konkret umfasst dies die im Kapitel Gebühren bereits dargestellten Bereiche. Darüber hinaus ist der UWB für die Straßeninstandhaltung sowie den Bau und die Unterhaltung der städtischen Grünflächen zuständig. Dazu zählen auch die Friedhöfe, die städtischen Forste, der Heimat-Tierpark sowie der botanische Garten.

Der UWB finanziert sich vor allem aus Zuweisungen der Stadt. Diese umfassen als größten Posten die Weiterleitung der erhobenen Gebühren. Das Betriebsergebnis ist regelmäßig positiv. Der UWB unterstützt den städtischen Konsolidierungsprozess durch Gewinnabführungen. Von dem Jahresüberschuss 2018 sollen 10,9 Mio. Euro dem Kernhaushalt zugutekommen. Für die

Folgejahre sind die abzuführenden Beträge ebenfalls bereits festgelegt. Diese gehen sukzessive von rund 10,1 Mio. Euro in 2019 bis auf ca. 8,5 Mio. Euro in 2022 zurück. Der UWB trägt damit weiterhin zur Konsolidierung und dauerhaften Stabilisierung der städtischen Haushaltswirtschaft bei.

Betrieb Bühnen und Orchester der Stadt Bielefeld (BuO)

Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung dient der Pflege und Förderung des kulturellen Lebens in der Stadt. Dazu betreibt und unterhält sie vor allem das Theater Bielefeld und die Bielefelder Philharmoniker. Es liegt in der Natur der Aufgabe, dass diese nicht kostendeckend betrieben werden kann. Der Betrieb ist dauerhaft defizitär. Trotz einer vergleichsweise hohen Eigenfinanzierungsquote von rund 18 Prozent ist der BuO auf städtische Zuschüsse angewiesen. Diese sind in einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung festgelegt. Die aktuelle Regelung sieht ein jährliches Leistungsentgelt von rund 19,9 Mio. Euro vor. Ab 2018 wird dieses um 600.000 Euro gekürzt. Der Betrieb leistet damit einen Konsolidierungsbeitrag. Trotzdem ist diese freiwillige Aufgabe eine spürbare und nachhaltige Belastung für den städtischen Haushalt.

Im Übrigen verweist die gpaNRW auf ihren Prüfungsbericht Gesamtabschluss und Beteiligungen vom 05. Dezember 2017. Darin gehen wir detailliert auf die finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge innerhalb des Konzerns Stadt Bielefeld ein.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Haushaltssituation

	Feststellung		Empfehlung
Haushaltsstatus			
F1	Die Stadt Bielefeld unterliegt den Einschränkungen eines Haushaltssicherungskonzeptes. Ab 2020 rechnet sie wieder mit ausgeglichenen Haushalten.		
Ist-Ergebnisse			
F2	Die Stadt Bielefeld erzielt meist bessere Ist-Ergebnisse als ursprünglich geplant. Seit 2016 sind diese positiv. Die Stadt profitiert dabei stark von der Entwicklung der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich. Bielefeld befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.	E2	Die Stadt Bielefeld sollte ihre Konsolidierungsbemühungen konsequent fortführen. Ziel sollte es sein, den Haushalt auch bei schwankenden Erträgen und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs nachhaltig ausgleichen zu können.
Plan-Ergebnisse			
F3	Die Stadt Bielefeld plant vorsichtig. Die Haushaltsentwicklung ist dabei stark von Steuern und ähnlichen Abgaben abhängig. Diese Ertragspositionen unterliegen großen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber hinaus enthalten einzelne Aufwandspositionen zusätzliche Risiken. Dies betrifft insbesondere die Personalaufwendungen und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Treten die Risiken ganz oder teilweise ein, können sie insbesondere 2020 den geplanten Haushaltsausgleich gefährden.		
Eigenkapital			
F4	Das Eigenkapital der Stadt Bielefeld ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Stadt konnte die negative Entwicklung im Zuge des Haushaltssicherungskonzeptes seit 2016 aufhalten. Die Gefahr einer drohenden Überschuldung ist derzeit nicht ersichtlich.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte den positiven Trend festigen und ihr Eigenkapital weiter ausbauen. Dazu gehört auch, die Ausgleichsrücklage soweit wieder aufzufüllen, dass sie ihrer Funktion als Instrument der Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen kann. Dadurch erhöht die Stadt die Chance, ihren Haushalt dauerhaft zumindest fiktiv ausgleichen zu können.
Schulden und Vermögen			

	Feststellung		Empfehlung
F5	Die Stadt Bielefeld ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Gesamtabchlusssebene unterdurchschnittlich verschuldet. Trotzdem sind die dauerhaft hohen Liquiditätskredite ein erhebliches Risiko für die Haushaltswirtschaft.	E5.1	Die Stadt Bielefeld sollte ihre Konzernfinanzierung restriktiv handhaben. Die selbst formulierten Eckpunkte sind dafür eine gute Basis. Die darin skizzierten Maßstäbe und Höchstgrenzen sollte sie einhalten.
		E5.2	Die Stadt Bielefeld sollte regelmäßig eine Vorausberechnung der künftigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen erstellen. Diese sollte sie in ihrer mittel- bis langfristigen Liquiditätsplanung berücksichtigen.
F6	Die städtischen Sachanlagen beschränken sich im Wesentlichen auf das Straßenvermögen. Hier muss die Stadt mit deutlich steigenden Refinanzierungsbedarfen rechnen. Den daraus resultierenden Finanzbedarf wird Bielefeld auch mit neuen Investitionsdarlehen decken müssen.	E6	Die Stadt Bielefeld sollte die in ihrem Betrieb geplanten Investitionen in das Gebäudevermögen kritisch hinterfragen. Die daraus erwachsenden Folgekosten belasten mittelbar den städtischen Haushalt und müssen dauerhaft finanzierbar sein.
F7	Der dauerhaft hohe Bestand an Liquiditätskrediten ist ein erhebliches Risiko für die städtische Haushaltswirtschaft. Mit ihrer Entschuldungsstrategie setzt die Stadt Bielefeld daher einen wichtigen und richtigen Schwerpunkt.		
Finanzanlagen			
F8	Die Stadt Bielefeld verfügt über umfangreiche Finanzanlagen. Die großen Sondervermögen leisten mit Gewinnabführungen einen direkten Konsolidierungsbeitrag. Verlustträchtige Tätigkeitsfelder (ÖPNV, Bäder, Stadthalle, Theater) sind ausgegliedert. Es besteht ein Risiko, dass die Gewinnabführungen zurückgehen. Darüber hinaus kann es künftig erforderlich werden, dass die Stadt Verluste – insbesondere im Bereich ÖPNV - zumindest teilweise ausgleichen muss. Dies kann den Konsolidierungsprozess spürbar belasten.		

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Haushaltssteuerung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bielefeld hat 2019 die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und Aufstellung des Jahresabschlusses nicht eingehalten.	E1	Die Stadt Bielefeld sollte die Auf- und Feststellung ihrer Jahresabschlüsse weiter beschleunigen. Ziel sollte es sein, möglichst bald die gesetzlichen Fristen einzuhalten. Dadurch könnte sie bereits bei der Haushaltsplanung auf belastbare Ist-Ergebnisse des Vorvorjahres zurückgreifen.
F2	Die Stadt Bielefeld erhält aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung aus ihrem Tertiärsberichtswesen.		

	Feststellung		Empfehlung
F3	Die Stadt Bielefeld hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Ohne Berücksichtigung der Sozialleistungen konnte sie ihre Jahresergebnisse verbessern. Die weitere Entwicklung ist stark von schwankungsanfälligen Erträgen und Aufwendungen abhängig. Auf diese kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen		
F4	Die Stadt Bielefeld überträgt Ermächtigungen in relativ geringem Umfang in die Folgejahre. Diese nehmen daher nur einen geringen Einfluss auf die Haushaltsansätze.		
F5	Die Stadt Bielefeld hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt		

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Kommunale Abgaben

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bielefeld nutzt bei der Gebührenkalkulation ihre rechtlichen Möglichkeiten weitgehend aus	E1	Die Stadt Bielefeld sollte künftig schneller auf Defizite in ihrem Gebührenhaushalt Rettungsdienst reagieren. Sie sollte dafür eine Umstellung der Kalkulation ihrer Rettungsdienstgebühren auf einen jährlichen Turnus überprüfen. Darüber hinaus sollte sie den Rettungsdienstbedarfsplan regelmäßig fortschreiben. Dadurch kann die Stadt ihre Gebührenkalkulation auf eine aktuellere Grundlage stellen und neue Bedarfe schneller berücksichtigen.
F2	Die Stadt Bielefeld realisiert aus den Steuererträgen einen spürbaren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Die Realsteuerhebesätze erreichen dabei ein durchschnittliches Niveau.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	94,43	98,31	101	104	109	23
Eigenkapitalquote 1	20,16	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	34,90	-24,71	11,76	30,51	40,93	81,96	23
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	26,39	15,10	21,92	28,66	34,24	44,38	23
Abschreibungsintensität	2,43	2,43	4,27	5,61	6,11	19,08	23
Drittfinanzierungsquote	79,48	9,97	43,86	51,47	62,46	145	23
Investitionsquote	132	16,63	52,54	80,94	130	221	23
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	82,34	45,36	63,15	72,47	81,56	99,81	23
Liquidität 2. Grades	38,70	8,36	15,52	19,14	28,44	391	23
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	20,86	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,36	0,89	11,82	14,42	17,23	27,37	23
Zinslastquote	0,97	0,76	1,41	2,07	2,50	3,80	23
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	39,88	26,99	32,26	35,92	41,09	52,06	23
Zuwendungsquote	26,53	10,40	24,16	29,21	33,79	46,40	23
Personalintensität	16,92	15,63	18,53	20,14	22,64	25,55	23
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,51	7,90	13,31	15,54	17,25	21,49	23
Transferaufwandsquote	48,61	32,45	38,46	41,35	49,93	61,36	23

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

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

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

Tabelle 5: Berechnung Durchschnittswerte in Tausend Euro (strukturelles Ergebnis)

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-88.683	-62.547	-29.229	1.719	28.404	
Gewerbesteuer	180.081	169.289	195.350	216.445	240.790	200.391
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	113.879	120.358	127.133	131.261	138.848	126.296
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	20.791	21.453	24.236	24.976	31.099	24.511
Ausgleichsleistungen	12.352	14.071	15.209	15.658	13.647	14.187
Schlüsselzuweisungen vom Land	151.972	188.274	184.531	212.932	206.123	188.766
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	
Summe der Erträge	479.075	513.443	546.459	601.272	630.507	554.151
Gewerbsteuerumlage	12.855	12.515	13.647	15.798	17.534	14.470
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	12.488	12.157	13.257	15.347	16.783	14.006
Summe der Aufwendungen	25.343	24.672	26.904	31.145	34.317	28.476
Saldo	453.732	488.771	519.555	570.127	596.190	525.675

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	564.328	438.976	408.884	410.578	503.814
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	564.328	438.976	408.884	410.578	503.814
Sonderposten für Zuwendungen	281.693	283.837	279.445	275.986	278.058

Sonderposten für Beiträge	106.357	101.825	97.968	94.022	90.338
Eigenkapital 2	952.378	824.638	786.297	780.587	872.210
Bilanzsumme	2.426.482	2.348.179	2.349.058	2.467.871	2.498.885

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	0,00	0,00	50.000	50.000	50.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	58.378	60.248	73.714	200.712	174.181
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	528.439	555.404	521.083	484.080	425.861
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.610	2.556	2.502	2.448	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen in Euro	26.577	47.398	44.303	46.903	35.449
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen in Euro	196	113	66,54	9,97	9,95
Sonstige Verbindlichkeiten in Euro	48.604	34.100	36.206	40.046	54.592
Erhaltene Anzahlungen in Euro	11.812	7.142	13.087	18.588	21.725
Verbindlichkeiten	676.616	706.962	740.961	842.787	761.817
Rückstellungen	729.630	743.057	749.924	771.943	792.805
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	14.960	14.872	15.236	16.230	18.415
Schulden	1.421.206	1.464.891	1.506.121	1.630.961	1.573.037

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten	1.780.365	1.831.236	1.898.322	1.987.234	2.016.388	1.976.526
Rückstellungen	1.016.933	1.101.718	1.035.390	1.001.322	1.049.053	1.075.271
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	9.730	11.416	12.056	14.960	14.872	15.236
Gesamtschulden	2.807.028	2.944.370	2.945.768	3.003.516	3.080.313	3.067.033

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	50.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	993.782	1.004.434	1.094.967	1.095.701	1.091.395	1.062.245
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	406.555	423.185	449.414	514.168	525.132	506.882
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	53.942	52.367	62.896	59.690	60.294	58.629
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	226.802	256.177	108.091	130.818	160.390	113.830
Sonstige Verbindlichkeiten	99.284	95.073	182.953	186.858	152.132	150.528
Erhaltene Anzahlungen					27.045	34.411
Gesamtverbindlichkeiten	1.780.365	1.831.236	1.898.322	1.987.234	2.016.388	1.976.526

Tabelle 10: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	4.199.928	4.182.151	4.178.030	4.170.087	4.075.328	3.973.252
davon Gebäudevermögen	1.319.311	1.331.645	1.332.234	1.347.880	1.388.959	1.335.754
davon Infrastrukturvermögen	1.728.155	1.719.038	1.715.460	1.675.541	1.654.547	1.629.080

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-81.420	-64.620	-88.683	-62.547	-29.229	1.719	28.404
Gewerbesteuer	202.550	189.069	180.081	169.289	195.350	216.445	240.790
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	100.848	108.566	113.879	120.358	127.133	131.261	138.848

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	20.512	20.557	20.791	21.453	24.236	24.976	31.099
Ausgleichsleistungen	13.222	17.680	12.352	14.071	15.209	15.658	13.647
Schlüsselzuweisungen vom Land	153.415	156.684	151.972	188.274	184.531	212.932	206.123
Summe der Erträge	490.547	492.557	479.075	513.443	546.459	601.272	630.507
Gewerbesteuerumlage	15.501	14.240	12.855	12.515	13.647	15.798	17.534
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	15.501	13.833	12.488	12.157	13.257	15.347	16.783
Summe der Aufwendungen	31.003	28.074	25.343	24.672	26.904	31.145	34.317
Saldo der Bereinigungen	459.545	464.484	453.732	488.771	519.555	570.127	596.190
Saldo der Sondereffekte	459.545	464.484	453.732	488.771	519.555	570.127	596.190
Bereinigtes Jahresergebnis	-526.129	-521.885	-541.485	-537.332	-549.483	-562.119	-566.693
Abweichung vom Basisjahr	0	4.244	-15.356	-11.203	-23.354	-35.990	-40.564

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bereinigtes Jahresergebnis	-526.129	-521.885	-541.485	-537.332	-549.483	-562.119	-566.693
Landschaftsumlage	67.179	76.799	79.727	82.385	85.770	90.701	99.003
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-143.394	-141.602	-139.545	-141.081	-138.008	-140.778	-145.734
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-114.107	-109.963	-123.402	-131.043	-134.621	-134.052	-122.659
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-201.449	-193.522	-198.811	-182.823	-191.084	-196.587	-199.298

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	7.928	2.638	18.626	10.365	4.862	2.152

→ 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

*Hilfe zur Erziehung der Stadt
Bielefeld im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Organisation	8
Gesamtsteuerung und Strategie	8
Organisation	8
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	10
Prozesskontrollen	10
Finanzcontrolling	11
Fachcontrolling	11
→ Verfahrensstandards	13
Prozess- und Qualitätsstandards	13
→ Personaleinsatz	15
→ Leistungsgewährung	17
Fallsteuerung	17
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	18
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	28
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	37
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	39
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	41

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Bielefeld ist strukturell durch eine hohe Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und viele Schulabgänger ohne Schulabschluss belastet. Im Vergleichsjahr 2017 erreicht sie überwiegend Kennzahlenwerte im mittleren Bereich. Deutlich positiver stellt sich die aggregierte Kennzahl „**Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre**“ dar. Hier wirken sich allerdings 2017 für Vorjahre gezahlte Kostenerstattungen vom Land NRW für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mindernd aus. Bei einer ausschließlichen Betrachtung der Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre liegt die Stadt Bielefeld im Mittelfeld. Das gleiche gilt für die Aufwendungen je Hilfefall.

Der relativ niedrige Anteil **ambulanter Hilfefälle** an allen Hilfefällen beeinflusst die Aufwendungen je Hilfefall negativ, die gute **Vollzeitpflegequote** hingegen positiv. Bei den einzelnen Hilfearten ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Die Vollzeitpflege und die Hilfen für junge Volljährige sind vergleichsweise teuer, die Heimerziehung und die Eingliederungshilfe hingegen günstig. Belastend wirkt sich die hohe **Falldichte** auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen und letztlich den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Die Falldichte ist bis 2016 gestiegen und 2017 und 2018 leicht gesunken. Der Anstieg der Falldichte ist insbesondere auf die Zunahme der Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, der Hilfen für Integrationshilfe/Schulbegleitung und der Hilfen für junge Volljährige zurückzuführen. Bei separater Betrachtung der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist festzustellen, dass der Höchststand mit 236 Hilfefällen 2017 erreicht wurde. 2018 ist die Zahl der Hilfefälle auf 192 gesunken. Die **Integrationshilfe/Schulbegleitung** und die Hilfen für junge Volljährige sind auch 2018 weiter gestiegen. Nicht gestiegen, aber im Vergleich hoch sind neben der Integrationshilfe/Schulbegleitung vor allem die Falldichte bei den Tagesgruppenfällen und den Vollzeitpflegefällen.

Die **Steuerung** des Jugendamtes der Stadt Bielefeld ist einschließlich des **Fach- und Finanzcontrollings** gut ausgeprägt. Im Handbuch der Sozialarbeit sind verbindliche Verfahrensstandards geregelt, die jedoch aktuell komplett überarbeitet werden.

Handlungsoptionen bestehen für die Stadt Bielefeld insbesondere darin, **Fallrevisionen** bei den Tagesgruppenfällen, den Eingliederungshilfen und den Hilfen für junge Volljährige vorzunehmen. Darüber hinaus sollte sie prüfen, ob alternativ zur Tagesgruppe das Angebot „Flexible Erziehungshilfe an den offenen Ganztag“ noch stärker ausgebaut und/oder eine ambulante Hilfe gewährt werden sollte. Für die Integrationshilfe/Schulbegleitung sollte ein infrastrukturelles Angebot aufgebaut werden, um Schulbegleiterpools einrichten und nutzen zu können. Bei den jungen Volljährigen sollte das Ziel verfolgt werden, die Verweildauern und die Fallzahlen durch ein frühzeitig einzuleitendes standardisiertes Verfahren zu reduzieren.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) und Drittes Kapitel, Erster Abschnitt §§ 42 und 42a SGB VIII.

Die Hilfe zur Erziehung und die vorläufigen Maßnahmen sind in der Finanzstatistik¹ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

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

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

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer, zu denen die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfee-gewährung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalender-jahr erfasst.

¹ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und vielen Schulabgängern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld berücksichtigt die strukturellen Rahmenbedingungen sowie sozialräumliche Besonderheiten bei Ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.

Organisation und Steuerung der Jugendämter wirken sich maßgeblich auf die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung aus. Aber auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen können diese beeinflussen.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen² der **Stadt Bielefeld** zeigen im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte folgende Ausprägung:

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,77	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	7,20	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,81	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	6,77	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Die **Stadt Bielefeld** gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem höchsten Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Dies wirkt sich entlastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

² Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT.NRW (Stand 31.12.2016), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik BA, Bestand an Arbeitslosen unter 25 Jahre lt. Statistik BA, Schulabgänger ohne Abschluss allgemeinbildende Schulen lt. IT.NRW

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Bielefeld stellt die gpaNRW auf der Grundlage der Daten von IT.NRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

Die Jugendarbeitslosenquote ist in Bielefeld hoch. Dies kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Zusätzlich hat die Stadt Bielefeld aber auch eine hohe Kinderarmut der 0 bis unter 15-jährigen Kinder. Die Stadt Bielefeld ist dem Jugendamtstyp 2 und der Belastungsklasse 2 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund³ zugeordnet. Das bedeutet, sie ist eine von neun kreisfreien Städten mit einer hohen Kinderarmut.⁴ Nur eine kreisfreie Stadt in NRW hat eine geringe Kinderarmut und ist der Belastungsklasse 3 zuzuordnen. Die übrigen 13 kreisfreien Städte sind dem Jugendamtstyp 1 und der Belastungsklasse 1 zugehörig. Diese haben eine sehr hohe Kinderarmut. Studien haben, gemäß dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, ergeben, dass die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, sich auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.⁵ Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus. Deshalb kann man bei der Stadt Bielefeld insgesamt von einer strukturell erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen. Bei mehr als der Hälfte der kreisfreien Städte in NRW ist die Belastung allerdings noch höher.

Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug liegt in Bielefeld über dem Median. Nach dem Lebenslagenbericht 2017/2018 der Stadt Bielefeld sind fast die Hälfte der Menschen, die Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen, alleinerziehend (46,7 Prozent).

Ebenso gibt es in Bielefeld einen hohen Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen. Hier befindet sich die Stadt Bielefeld bei der Hälfte der Städte mit der höchsten Quote. Auch dieser Faktor kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier mit den über 15-jährigen Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

Die Stadt Bielefeld verfügt über eine detaillierte Analyse der Sozialstrukturen in den einzelnen Stadtbezirken sowie Sozial- und Aktionsräumen. Diese sind ausführlich im Lebenslagenbericht und im Lernreport dargestellt. Zusätzlich werden anlassbezogen Daten bei der Statistikstelle abgerufen. Diese Daten dienen in Bielefeld als Grundlage für eine sozialräumliche Jugendhilfeplanung und damit letztlich zielgerichteten und präventiven Interventionen. Darüber hinaus ist

³ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

⁴ HZE Bericht 2017 akjstat

⁵ Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

anzumerken, dass die Stadt Bielefeld ein Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept (INSEK) für vier Gebiete erstellt hat. Für diese INSEK-Gebiete fließen für verschiedene Projekte Fördermittel.

Nach Auffassung der Stadt Bielefeld wirkt sich zudem das Angebotsspektrum an sozialen Einrichtungen auf die Jugendhilfe aus. Exemplarisch nennt sie die vielfältigen Angebote der Von Bodelschwinghschen Stiftungen Bethel. In der Folge der dortigen Aufnahme und Betreuung ergibt sich häufiger die Notwendigkeit von Jugendhilfeleistungen.

→ Steuerung und Organisation

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

Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld verfügt über ein Konzept zur wirkungsorientierten Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Dieses beinhaltet die Aufstellung von jährlichen Zielplanungen.

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

Die **Stadt Bielefeld** hat nach deutlichen Kostenanstiegen ab 1998 ein Steuerungskonzept erarbeitet, welches der Jugendhilfeausschuss 2002 beschlossen hat. Dieses Steuerungskonzept wird kontinuierlich wirkungsorientiert weiterentwickelt. Die Steuerung erfolgt in Abstimmung mit dem Jugendhilfeausschuss und unter Einbeziehung der freien Träger der Jugendhilfe. Dazu werden auf der Basis einer Problemanalyse jährlich Ziele festgelegt, Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeitet und Umsetzungsschritte geplant. Die Prävention und die Partizipation sollen gestärkt werden. Aktuell werden zudem die Hilfeplanverfahren überarbeitet, um die Einzelfallsteuerung weiter zu optimieren.

Organisation

→ Feststellung

Die Bereiche Jugendhilfe und Schule sind organisatorisch getrennt. Das Amt für Jugend und Familie (Jugendamt) ist mit dem Amt für soziale Leistungen (Sozialamt) im Dezernat 5 „Soziales“ angesiedelt. Das Amt für Schule ist hingegen dem Dezernat 2 „Schule/Bürger/Kultur“ zugeordnet. Zwischen Jugendhilfe und Schule bestehen allerdings vielfältige Kooperationen.

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

Die Aufbauorganisation des Jugendamtes der **Stadt Bielefeld** und die Zuordnung zum Dezernat 5 „Soziales“ ist gegenüber den vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW weitgehend unverändert. Eine organisatorische Zusammenfassung der Bereiche Jugendhilfe und Schule hat die Stadt Bielefeld bislang nicht vorgenommen.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld hat den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) sozialräumlich organisiert. Es bestehen sechs ASD-Teams, denen zum Teil Schwerpunkte, wie z.B. die Hilfe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, zugeordnet sind. Für den Kinderschutz und den Pflegekinderdienst sowie für die Eingliederungshilfe und die Hilfe für junge Volljährige sind zudem zwei Fachstellen eingerichtet.

Der ASD gehört zum Geschäftsbereich 510.3 „Erzieherische Hilfen“. Dieser ist unterteilt in die Abteilungen 510.31 „Erzieherische Hilfen West, Süd, Fachstelle Kinderschutz, Pflegekinderdienst“ und 510.32. „Erzieherische Hilfen Nord, Ost, Fachstelle Eingliederungshilfe, junge Volljährige“. Von den sechs ASD-Teams sind vier im Rathaus und zwei im Bezirksamt Brackwede untergebracht.

Der Austausch zwischen den ASD-Teams und den Fachstellen ist durch wöchentlich stattfindende gemeinsame Besprechungen der Teamleitungen mit ihren Abteilungsleitungen, diverse Arbeitsgruppen und Teambesprechungen gewährleistet. Zur einheitlichen Bearbeitung dient zudem das Handbuch der Sozialarbeit. Außerdem werden Informationen im Intranet zur Verfügung gestellt.

Die Stadt Bielefeld leistet Hilfen zur Erziehung auch mit eigenem Personal. Dafür ist der Geschäftsbereich 510.4 „Städtische Erziehungshilfen“ eingerichtet. Neben vier städtischen Heimeinrichtungen beinhaltet dieser ein Team „Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH), Bereitschaftspflege und Betreutes Wohnen“.

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat einige Elemente eines internen Kontrollsystems (IKS) etabliert. Ein schriftliches Konzept für ein IKS liegt allerdings nicht vor.

Ein wirksames internes Kontrollsystem soll eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerledigung und eine ordnungsgemäße interne und externe Rechnungslegung sicherstellen und Vermögensschäden verhindern. Bestehende Risiken bei der Aufgabenerledigung sollten durch eine Stadt ermittelt sowie bewertet und Gegenmaßnahmen getroffen werden. Hierzu sollten verbindliche technische und organisatorische Maßnahmen getroffen und Kontrollen installiert werden.

Die **Stadt Bielefeld** hat bislang kein schriftliches Konzept für ein IKS verfasst. Diverse Elemente des Finanz- und Fachcontrollings sind jedoch etabliert. Auch Prozesskontrollen werden vorgenommen. Die gewonnenen Erkenntnisse nutzt die Stadt Bielefeld für Steuerungsmaßnahmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte auf der Basis der vorhandenen Module ein schriftliches IKS-Konzept erarbeiten.

Prozesskontrollen

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen.

Im Rahmen der Umsetzung des IKS sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Die **Stadt Bielefeld** nutzt EDV-gestützte und manuelle prozessintegrierte Kontrollen. Die rechtzeitige Bearbeitung von Fällen wird zunächst durch automatische Wiedervorlagen des EDV-Fachverfahrens sichergestellt. Darüber hinaus überprüfen die sogenannten Steuerungsunterstützer, die in jedem ASD-Team etabliert sind, und die Teamleitungen anhand von Warnlisten die Einhaltung der Wiedervorlagefristen und der Standards. Prioritäten werden von den Teamleitungen je nach Fallgestaltung mit der einzelnen Fachkraft im ASD oder dem gesamten ASD-Team abgesprochen. Sofern durch längere Vakanzen die Verlängerung von Hilfeplanzeiträumen erforderlich wird, erfolgt eine schriftliche Verfügung. Im Hinblick auf fachliche und finanzielle Risiken sind Kontrollschleifen durch Steuerungsunterstützer festgelegt. Auch für prozessunabhängige Kontrollen gibt es Vorgaben.

Finanzcontrolling

→ Feststellung

Im Jugendamt der Stadt Bielefeld ist ein umfangreiches Finanzcontrolling zu Steuerungszwecken etabliert. Ziele und Kennzahlen werden genutzt und in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt. Für den Jugendhilfeausschuss wird zudem ein jährlicher HzE-Bericht erstellt.

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

Bei der **Stadt Bielefeld** ist das Finanzcontrolling des Jugendamtes im Geschäftsbereich 510.1 (Geschäftsbereich Verwaltung) angesiedelt. Ziele und Kennzahlen werden zu Steuerungszwecken genutzt und regelmäßig fortgeschrieben. Fallzahlentwicklung, Finanzentwicklung und die Entwicklung der durchschnittlichen Fallkosten sind differenziert nach Hilfeart und teilweise nach Stadtbezirken Gegenstand von Monatsberichten. Zur Unterrichtung des Amtes für Finanzen werden Tertialberichte auf Produktgruppenebene und zu den Maßnahmen für das Haushaltssicherungskonzept (HSK-Maßnahmen) erstellt. Gegenüber dem Jugendhilfeausschuss wird die Entwicklung in einem jährlichen HzE-Bericht dargestellt.

Die HSK-Maßnahmen beinhalten zum Teil Personalverstärkungen. Hier evaluiert und prüft die Stadt Bielefeld jährlich, ob die Einspareffekte trotz zusätzlicher Personalkosten tatsächlich eingetreten sind. Sie zeigt damit auf, dass die angenommene Ursache-Wirkung-Beziehung zutrifft.

Verbesserungsbedürftig ist die Auswertung über das IT-Fachverfahren. Die Stadt Bielefeld hat dieses Problem erkannt und plant eine entsprechende Weiterentwicklung.

Fachcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld ist im Fachcontrolling gut aufgestellt. Controllingmechanismen greifen sowohl einzelfallbezogen als auch fallübergreifend.

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

Die **Stadt Bielefeld** überprüft die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards, die Zielerreichung und die Wirksamkeit der Hilfen durch regelmäßige Kontrolle der Hilfepläne. Darüber

hinaus besteht für die wesentlichen Aufgaben ein Berichtswesen und ein regelhafter Qualitätsdialog. Ein weiteres Element der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sind anlassbezogene Qualitätsdialoge in themenbezogenen Arbeitsgemeinschaften.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat verbindliche Verfahrensstandards im Handbuch der Sozialarbeit hinterlegt. Diese werden aktuell komplett überarbeitet.

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

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

Die **Stadt Bielefeld** hat für den ASD die Prozesse, Abläufe und Standards im Handbuch der Sozialarbeit geregelt. Darin enthalten sind Fachstandards zur Sicherung des Kindeswohls, zu Beratungen, den Hilfen zur Erziehung, den Inobhutnahmen u. v. m.. Zum Teil liegen Flowcharts und Prozessschrittabellen vor. Das Handbuch beinhaltet zudem Verfahrensabsprachen, Kooperationsvereinbarungen und Schnittstellenregelungen. Die Regelungen werden aktuell komplett überarbeitet.

Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat die Hilfeplanstandards im Handbuch der Sozialarbeit geregelt. Diese werden aktuell komplett überarbeitet.

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

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

- Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.
- Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.
- Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.

- Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.
- Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingebunden werden. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.
- Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.
- Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.
- Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.
- Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.
- Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.
- Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.
- Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.

→ Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld verfügt über Personalbemessungsverfahren für den ASD und die WiJu. Der Stellenbedarf wird regelmäßig ermittelt. Eine Personalbedarfsplanung und ein Einarbeitungskonzept sind vorhanden.

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

Die **Stadt Bielefeld** ermittelt anhand des festgelegten Personalbemessungsverfahrens regelmäßig den Stellenbedarf. Die Bemessung basiert auf den im Handbuch der Sozialarbeit festgelegten Prozessen. Für den ASD werden dabei auch die Beratungsleistungen berücksichtigt.

Die Stadt Bielefeld verzeichnet insbesondere im ASD eine hohe Fluktuation. Vakante Stellen können trotz vorhandener Personalplanung nicht immer zeitnah besetzt werden. Dadurch sind quasi permanent Stellen unbesetzt. Um Stellenvakanzen gering zu halten, versucht die Stadt Bielefeld, die Stellen im Bereich der Hilfen zur Erziehung attraktiv zu gestalten. Durch Supervisionen und regelmäßige Fortbildungen wird daher eine fachlich gute Basis geschaffen. Um die Qualifizierung weiterzuentwickeln, werden Online-Befragungen durchgeführt. Zudem wird Wert auf eine gute Einarbeitung von neuen Mitarbeitern gelegt. Ein Einarbeitungskonzept ist vorhanden. Dieses sieht ein Mentoring mit regelmäßigen Reflexionsgesprächen zum Stand der Einarbeitung vor.

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	33	22	30	32	37	42	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	167	83	122	154	176	230	22

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

Allgemeiner Sozialer Dienst

➔ Feststellung

Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 33 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Dieser Leistungswert liegt geringfügig über dem Median und ist etwas höher als der Personalrichtwert der gpaNRW.

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

Die **Stadt Bielefeld** führt für den Bereich des ASD regelmäßig eine Stellenbemessung durch. Diese orientiert sich an den Fallzahlen, wobei die Stadt Bielefeld auch die Beratungsfälle berücksichtigt. Im Jahr 2017 hatte die Stadt Bielefeld rund 78 Vollzeit-Stellen im ASD im Einsatz und bearbeitete damit 2.606 Hilfeplanfälle. Eine Vollzeit-Stelle bearbeitete somit 33 Hilfeplanfälle. In **2018** werden mit rund 80 Vollzeit-Stellen 2.522 Hilfeplanfälle bearbeitet. Es ergeben sich 32 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Beide Werte liegen im Bereich des gpa-Richtwertes von 30 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

➔ Feststellung

Die Mitarbeiter der WiJu haben im Jahr 2017 durchschnittlich 167 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Dieser Leistungswert liegt über dem Median und ist höher als der Personalrichtwert der gpaNRW.

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

Die **Stadt Bielefeld** führt auch für den Bereich der WiJu regelmäßig eine Stellenbemessung durch. Diese orientiert sich an den Fallzahlen. Im Jahr 2017 waren 15,6 Vollzeit-Stellen in der WiJu tatsächlich besetzt. Bezogen auf die 2.606 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 167 Hilfeplanfälle. In **2018** werden mit 15,6 Vollzeit-Stellen 2.522 Hilfeplanfälle bearbeitet. Es ergeben sich 162 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Beide Werte liegen über dem gpa-Richtwert von 140 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld verfügt bereits über eine gute Fallsteuerung, die sie ständig weiterentwickelt. Im Handbuch der Sozialarbeit sind die Prozesse beschrieben. Aktuell werden diese komplett überarbeitet. Die von der gpaNRW definierten Verfahrensstandards sind weitgehend umgesetzt.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dieser sollte unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte umfassen:

- fachliche Zugangssteuerung,
- Feststellung des erzieherischen Bedarfs und der geeigneten und notwendigen Hilfe,
- frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche),
- Auswahl eines passenden Leistungserbringers, z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnis, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind,
- enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel anstreben, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken,
- Laufzeit der Hilfe auf das notwendige Maß begrenzen und soweit fachlich vertretbar eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe einleiten.

Das Handbuch der Sozialarbeit der **Stadt Bielefeld** enthält Fachstandards mit Prozessbeschreibungen für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung, die Beratung gem. §§ 17 und 18 SGB VIII und die Hilfeplanverfahren. Auch zur Sicherung des Kindeswohls und zu Inobhutnahmen sind Prozesse beschrieben. Zudem sind Regelungen zur amtsinternen Zusammenarbeit enthalten, u.a. zwischen dem ASD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Der Umfang und die Laufzeit der Hilfen richtet sich in Bielefeld nach dem im Einzelfall festgelegten Bedarf. Zur Laufzeit sind Standards festgelegt. Von diesen kann nur besonders fachlich begründet abgewichen werden. Die Regellaufzeit für ambulante Hilfen ist auf 18 Monate begrenzt. Die Steuerungsunterstützer achten auf eine Einhaltung der Standards und wirken einzelfallbezogen auf eine Reduzierung des Umfangs hin.

Präventive Angebote

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld baut präventive Hilfen kontinuierlich aus und entwickelt diese weiter. Dadurch sollen weitergehende Hilfen vermieden werden.

Präventive Maßnahmen einer Stadt können langfristig Einfluss auf Strukturen oder Aufwendungen nehmen. Effekte präventiver Maßnahmen treten oftmals stark zeitversetzt auf. Ein direkter Zusammenhang zwischen Investitionen in Präventionsprojekte und sinkenden Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung ist somit kaum messbar. Die Bedeutung präventiver Maßnahmen zeigt das Modellprojekt „kommunale Präventionsketten“ des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Das Projekt zielt darauf ab, allen Kindern gleiche Chancen zu ermöglichen (Aufwachsen, Bildung, gesellschaftliche Teilhabe).⁶

Die **Stadt Bielefeld** nimmt an dem Modellprojekt „kommunale Präventionsketten“ teil. Sie gehört zu den Modellkommunen seit 2012. In diesem Rahmen sind verschiedene Präventionsprojekte entstanden. Angesiedelt ist das Modellprojekt beim Büro für Integrierte Sozialplanung und Prävention. Nennenswerte Präventionsprojekte sind insbesondere die ehrenamtlichen Patinnen, die Familienhebammen und Familienkinderkrankenschwestern im Bereich der Frühen Hilfen sowie die Angebote im Rahmen des Konzeptes „Flexible Erziehungshilfe an den offenen Ganztag“.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld erzielt 2017 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen niedrigen Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre. 2018 steigt dieser um sieben Prozent, weil die Erträge aus der Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge deutlich stärker gesunken sind als die ordentlichen Aufwendungen.

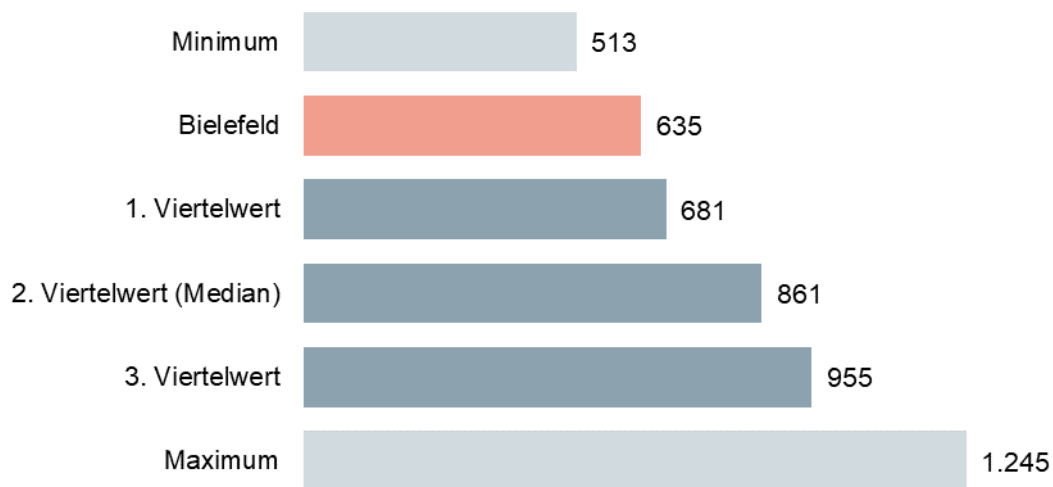
Eine Stadt sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsge-rechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Maßgeblich für die Berücksichtigung der Finanzdaten ist die Definition der gpaNRW für das Produkt Hilfe zur Erziehung. Diese weichen daher von den unterschiedlich zugeschnittenen Produkten der Städte ab.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2017 im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

⁶ Ministerium für Kinder, Familien, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Projekt kommunale Präventionsketten, <https://www.mkffi.nrw/modellprojekt-kommunale-praeventionsketten>, Stand 22. August 2019

Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017



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



Die Kostenerstattungen vom Land NRW für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind 2017 mit rund 21 Mio. Euro deutlich höher als in den anderen Jahren. Sie wurden zum Teil für Vorjahre gezahlt, aber entsprechend dem Geldeingang 2017 als Ertrag gebucht. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag des Jahres 2017 aus.

2018 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
681	617	710	877	1.039	1.360	18

2018 ist das ordentliche Ergebnis der Stadt Bielefeld fast 3,1 Mio. Euro höher als 2017, obwohl die ordentlichen Aufwendungen um rund 8,0 Mio. Euro gesunken sind. Grund dafür sind um fast 11,1 Mio. Euro reduzierte Erträge. Die Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist um rund 9,7 Mio. Euro zurückgegangen. Dies ist auf ungleichmäßige Kostenerstattungsleistungen und die rückläufige Entwicklung der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen.

Im gesamten Betrachtungszeitraum entwickelte sich der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre wie folgt:

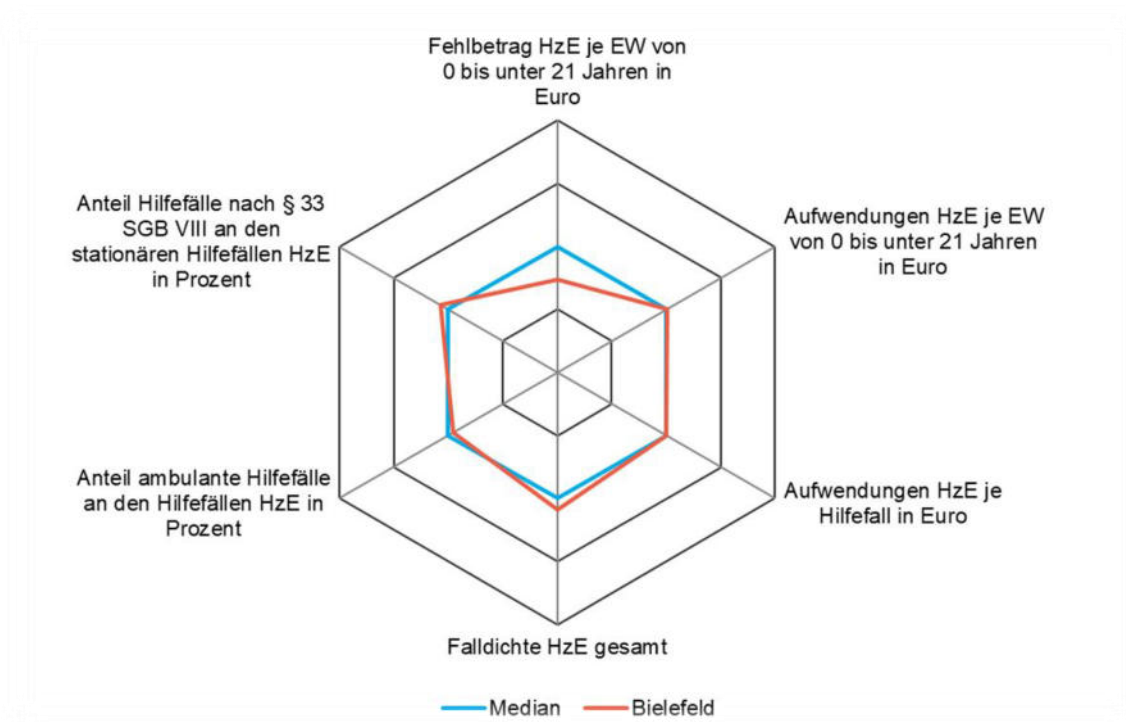
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2014	2015	2016	2017	2018
751	837	809	635	681

Die Entwicklung des Fehlbetrages ist in den einzelnen Jahren unterschiedlich von den Kostenerstattungen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge beeinflusst. 2017 waren die Erstattungsleistungen des Landes besonders hoch. Zum Teil betrafen diese noch die Vorjahre. Der Fehlbetrag 2017 ist daher niedriger als in den beiden Jahren zuvor.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2017



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und

„Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

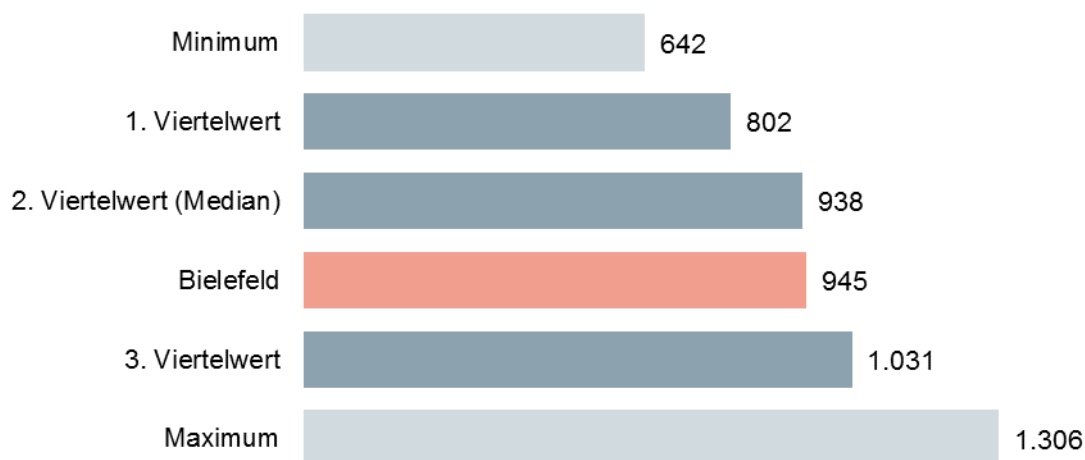
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet.

Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld liegt beim Vergleich der einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung im Mittelfeld.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre 2017



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



2018 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

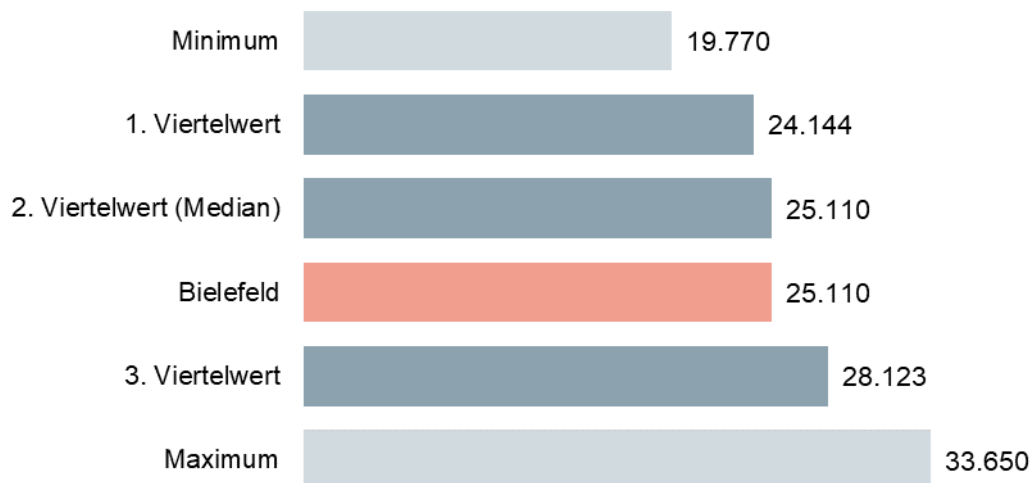
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre 2018

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
894	679	815	894	1.019	1.211	19

Die Hilfen und die Transferaufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge waren 2018 rückläufig. Für die anderen jungen Menschen sind sie hingegen gestiegen. Ohne diesen Anstieg wären die einwohnerbezogenen Aufwendungen somit noch niedriger.

Hilfefallbezogen stellen sich die Aufwendungen wie folgt dar:

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Hilfefall 2017



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



Die Stadt Bielefeld erzielt bei den Aufwendungen je Helfefall den Medianwert. Der vergleichsweise niedrige Anteil ambulanter Helfefälle an allen Helfefällen beeinflusst die Aufwendungen je Helfefall negativ, der im Vergleich hohe Anteil der Vollzeitpflegefälle an allen stationären Helfefällen (Vollzeitpflegequote) hingegen positiv. Außerdem wirkt sich aus, wie teuer die Hilfen bei den einzelnen Hilfearten sind. Dies stellt sich in Bielefeld unterschiedlich dar. Einige Hilfen sind günstiger als im Median und einige teurer.

2018 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Helfefall 2018

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24.517	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

2018 stellen sich die Aufwendungen je Helfefall noch günstiger dar, weil sowohl der Anteil der ambulanten Helfefälle an allen Helfefällen als auch die Vollzeitpflegequote gestiegen sind.

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die Aufwendungen je Helfefall für das Jahr 2017 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Helfefall.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Helfefall in Euro	12.116	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Aufwendungen stationäre Hilfen je Helfefall in Euro	38.472	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Die Aufwendungen für ambulante Hilfen je Helfefall liegen im Bereich des Median, obwohl sich die Fallkosten bei jeder einzelnen ambulanten Hilfeart noch deutlich niedriger darstellen. Das liegt daran, dass die Stadt Bielefeld bei den teureren ambulanten Hilfen eine deutlich überdurchschnittliche Falldichte aufweist. Dies sind die Tagesgruppenfälle nach § 32 SGB VIII, die als teilstationäre Hilfen den ambulanten Hilfen zugeordnet sind, und die Eingliederungshilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleiter nach § 35a SGB VIII.

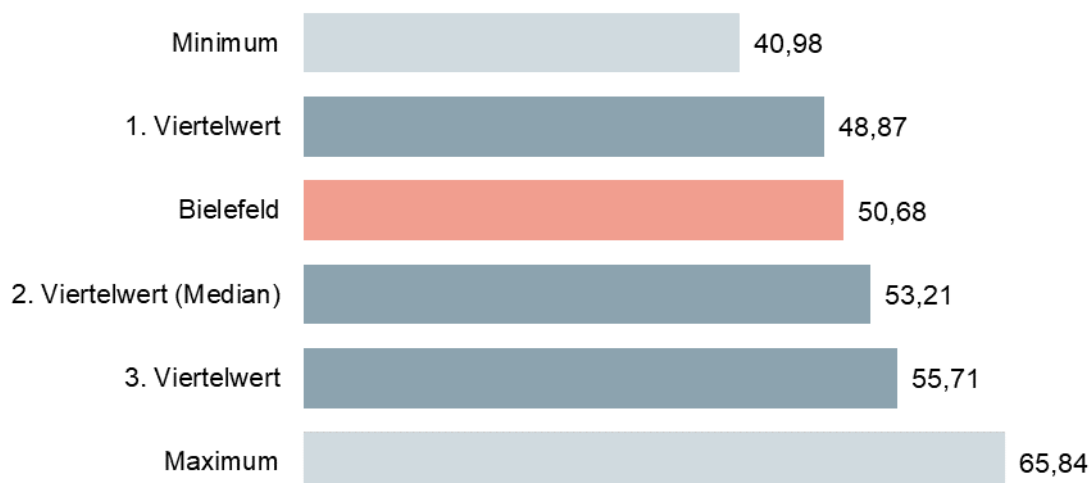
Die Aufwendungen für stationäre Hilfen je Hilfefall sind im Vergleich niedrig, weil die Vollzeitpflegequote hoch ist und die Heimerziehungsfälle nach § 34 SGB VIII verhältnismäßig günstig sind.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld gehört 2017 zu der Hälfte der Städte mit den niedrigeren Anteilen ambulanter Hilfefälle. Ein Grund ist die relativ geringe Anzahl klassischer ambulanter Erziehungshilfen. Insbesondere bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII erzielt die Stadt Bielefeld eine geringe Falldichte. Hier wirken sich auch Präventionsprojekte, wie beispielsweise die ehrenamtlichen Patinnen, die Familienhebammen und Familienkinderkrankenschwestern sowie die flexiblen Erziehungshilfen an der OGS positiv aus. Auch ein sehr niedriger Anteil ambulanter Hilfefälle bei den Hilfen für junge Volljährige wirkt sich aus. Außerdem ist festzustellen, dass die Stadt Bielefeld bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre vergleichsweise viele stationäre Hilfefälle hat.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII in Prozent 2018

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
52,46	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

Der Anstieg des Anteils ambulanter Hilfefälle in 2018 ist im Wesentlichen auf einen Rückgang stationärer Heimerziehungsfälle nach § 34 SGB VIII zurückzuführen. Der überwiegende Teil dieses Rückgangs ist mit einer geringeren Zahl unbegleiteter minderjährige Flüchtlinge zu begründen. Die Zahl der ambulanten Hilfen ist fast identisch geblieben.

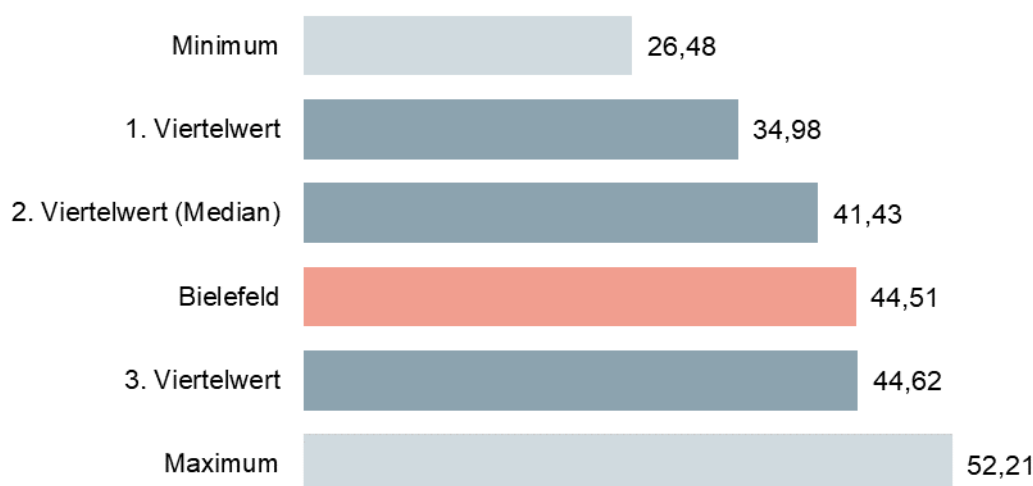
Die Erhöhung des Anteils ambulanter Hilfefälle wirkt sich wie ausgeführt positiv auf die Aufwendungen je Hilfefall aus. Auch die Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahre sinken. Der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre hingegen steigt wegen der reduzierten Erträge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Vollzeitpflegequote) ist aufgrund des hohen Anteils von stationären Hilfen in Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in den Jahren 2016 und 2017 niedriger als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes. 2018 liegt die Vollzeitpflegequote bei über 47,2 Prozent und damit auch über dem dritten Viertelwert.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2018

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
47,21	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

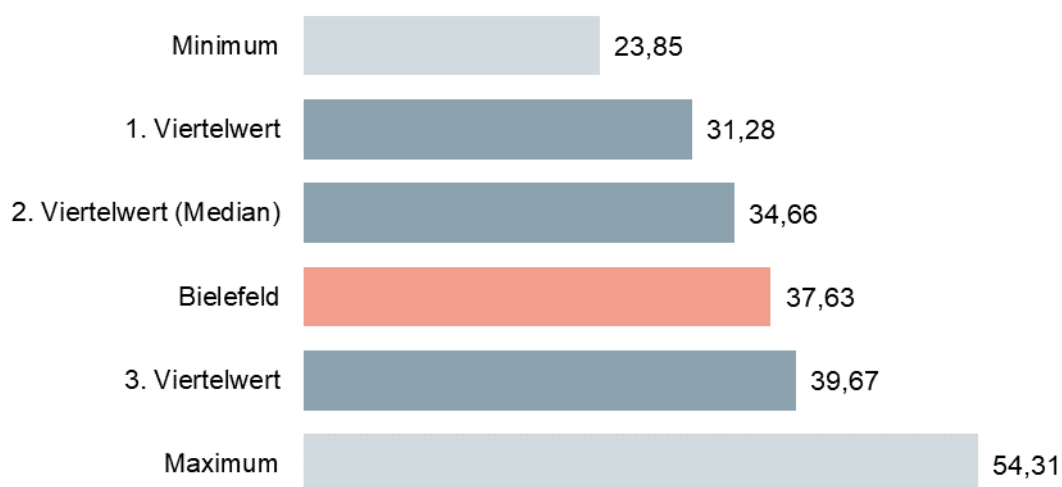
Die Zahl der Vollzeitpflegefälle ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant. Die Vollzeitpflegequote schwankt aufgrund der Veränderungen bei den Heimunterbringungen inklusive der sonstigen betreuten Wohnform. Diese Veränderungen sind überwiegend auf Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zurückzuführen, die zumeist in Heimeinrichtungen und nur selten in Pflegefamilien erfolgen.

Falldichte

→ Feststellung

Die Falldichte der Stadt Bielefeld liegt deutlich über dem Median. 2018 sinkt diese auf 36,48 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Die hohe Falldichte wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus und belastet damit den Haushalt der Stadt Bielefeld.

Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte)



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2018 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte) 2018

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,48	26,27	31,30	36,03	39,74	51,11	21

Die Zahl der Hilfeplanfälle hat sich seit 2013 absolut wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Hilfeplanfälle

2014	2015	2016	2017	2018
2.350	2.432	2.583	2.606	2.522

→ Feststellung

Der Anstieg der Hilfeplanfälle bis 2017 ist überwiegend auf den Zuwachs bei den Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. Aber auch ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist ein Anstieg zu verzeichnen. Dies gilt umgekehrt auch für den Rückgang in 2018.

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen und letztlich auch der einwohnerbezogene Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung werden neben den Aufwendungen je Hilfefall maßgeblich von der Falldichte beeinflusst. Durch präventive Maßnahmen, Steuerung des Zugangs zu den Hilfen zur Erziehung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte daher steuernd auf die Falldichte eingewirkt werden. Bezüglich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist zu beachten, dass diese nach der im Fünften Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (5. AG-KJHG) geregelten Aufnahmequote den Kommunen zugewiesen werden.

Die Entwicklung der Hilfeplanfälle der einzelnen Hilfearten bei der **Stadt Bielefeld** ist der Tabelle 4 der Anlage zu entnehmen. Insgesamt ist die Zahl der Hilfeplanfälle bis 2017 angestiegen. Dies liegt überwiegend an dem Anstieg bei den Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Im Übrigen ist der Anstieg moderat. 2018 sinkt die Fallzahl. Dies liegt überwiegend am Rückgang der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Aber auch die Hilfefälle für die anderen Kinder und Jugendlichen sind 2018 rückläufig.

Der Anstieg der Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge hängt in Bielefeld damit zusammen, dass sich die Stadt Bielefeld 2015 bereit erklärt hat, unbegleitete minderjährige

Flüchtlinge aufzunehmen und das Clearingverfahren durchzuführen. Die Stadt Bielefeld hatte dadurch einen länger anhaltenden Zulauf. Sie verfügt über eine Erstaufnahmeeinrichtung. Die Zahl der in Bielefeld untergebrachten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge lag daher zum Teil erheblich über dem Umfang der Aufnahmespflicht nach der Aufnahmequote. Nach Angabe der Stadt Bielefeld wurde erst im Sommer 2019 wieder das Niveau der Aufnahmequote erreicht.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend ausgewählte Hilfearten, welche die vorstehenden Ergebnisse maßgeblich beeinflussen.

Die Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen sowie der Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte stellen wir für jede Hilfeart in der Zeitreihe der Jahre 2013 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Trotz eines kontinuierlichen Anstieges gehört die Stadt Bielefeld zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Falldichte SPFH. Dies ist allerdings im Zusammenhang mit der deutlich über dem Median liegenden Falldichte bei der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfe nach § 27 Abs. 2 SGB VIII zu sehen. Die Aufwendungen je Hilfefall SPFH liegen über dem Median.

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

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

Die **Stadt Bielefeld** leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII 2017

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen SPFH je Hilfefall in Euro	11.055	8.893	9.752	10.898	12.181	18.001	18
Falldichte	2,38	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18

Die Falldichte SPFH steigt bis 2017 kontinuierlich. 2014 lag sie noch bei 1,52 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. **2018** ist hingegen ein deutlicher Rückgang auf 1,65 zu verzeichnen. Die SPFH entwickelt sich somit entgegengesetzt zu den flexiblen erzieherischen Hilfen. Beide Hilfearten werden in diversen Fallkonstellationen gewährt. Beide Hilfearten werden auch ge-

nutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen oder die Rückkehr von stationär untergebrachten Kindern in die Herkunftsfamilie vorzubereiten. Die Entscheidung, welche Hilfe geleistet wird, ist abhängig vom Einzelfall und der mit dem jeweiligen freien Träger vereinbarten Leistungs- und Entgeltvereinbarung. Die Stadt Bielefeld leistet SPFH auch mit eigenem Personal. Dafür setzt sie 3,70 Vollzeit-Stellen ein.

Die Aufwendungen SPFH je Hilfefall stellen sich im Betrachtungszeitraum schwankend dar. Im Vergleichsjahr 2017 liegen sie über dem Median. **2018** steigen sie auf 11.827 Euro je Hilfefall. Beeinflusst werden sie vom Umfang der im Einzelfall geleisteten Fachleistungsstunden. Die Gesamtaufwendungen hängen zudem von der Hilfedauer ab. Der Umfang und die Dauer der Hilfen sind somit wesentliche Ansatzpunkte für die Steuerung. Wie oben zum Thema Fallsteuerung ausgeführt, ist die Regellaufzeit für ambulante Hilfen auf 18 Monate begrenzt. Ausnahmen sind aber möglich. Auf die Einhaltung dieses Standards achten die in den ASD-Teams etablierten Steuerungsunterstützer. Diese wirken im Einzelfall auch auf eine Reduzierung des Umfangs hin. Wie viele Fachleistungsstunden die Stadt Bielefeld durchschnittlich gewährt und wie lange die Hilfen durchschnittlich tatsächlich dauern, wertet sie bislang allerdings nicht regelmäßig aus.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte bei den ambulanten Hilfen regelmäßig einzelfallunabhängig auswerten, wie viele Fachleistungsstunden sie durchschnittlich gewährt, wie viele tatsächlich geleistet werden und wie lange die Hilfen dauern. Auf dieser Grundlage sollte sie Standards überprüfen und ggf. anpassen.

Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

→ Feststellung

Nur zwei kreisfreie Städte weisen bei den Tagesgruppenfällen eine höhere Falldichte auf als die Stadt Bielefeld. Die Aufwendungen je Hilfefall sind hingegen vergleichsweise gering.

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück. Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung der ambulanten Hilfen zu.

Die **Stadt Bielefeld** leistet Hilfen nach § 32 SGB VIII in folgendem Umfang:

Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII 2017

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe je Hilfefall in Euro	31.914	21.667	30.547	34.279	37.822	51.367	22
Falldichte	2,21	0,22	0,65	0,95	1,14	3,39	22

Die Aufwendungen je Hilfefall liegen unter dem Median, obwohl die Stadt Bielefeld auch sogenannte Wochengruppenfälle nach § 32 SGB VIII gewährt. In diesen Fällen sind die Kinder einen Teil der Woche, häufig von Montag bis Freitag, Tag und Nacht in der Wochengruppe untergebracht. 2017 waren von 153 Tagesgruppenfällen 20 Wochengruppenfälle.

Ohne die Wochengruppenfälle läge die Falldichte bei 1,99 Hilfefällen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Auch ohne die Wochengruppenfälle gehört die Stadt Bielefeld somit zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte. Es bestehen diverse Tagesgruppenangebote von freien Trägern über das gesamte Stadtgebiet verteilt.

Vor dem Hintergrund, dass Schule immer mehr zum Lern- und Lebensort von Kindern wird, hat die Stadt Bielefeld das Konzept "Flexible Erziehungshilfe an den offenen Ganztag" entwickelt. Anstelle eines Tagesgruppenbesuches werden nach diesem Konzept Kinder an ausgewählten Schulen in das Angebot des offenen Ganztags integriert. Das Projekt begann bereits 2008 im Rahmen eines Werkstattprojektes des LWL-Landesjugendamtes an einer Grundschule. 2011 wurde das Angebot als Projekt auf vier weitere Schulen ausgeweitet. 2014 hat die Stadt Bielefeld das Projekt in ein Regelangebot überführt. Zum Schuljahr 2014/2015 führte sie das Angebot dann an vier weiteren Grundschulen ein. Die Umsetzung erfolgte nach Angaben der Stadt Bielefeld kostenneutral. Die beteiligten freien Träger haben Tagesgruppenplätze abgebaut und die dadurch frei gewordenen Personalressourcen für das Angebot "Flexible Erziehungshilfe an den offenen Ganztag" eingesetzt. Die Anzahl der Hilfefälle in der Tagesgruppe ist im Betrachtungszeitraum in der Tat etwas zurückgegangen. Sie ist aber weiterhin hoch. Die Stadt Bielefeld beabsichtigt, das Angebot "Flexible Erziehungshilfe an den offenen Ganztag" im Schuljahr 2019/2020 an den bisher einbezogenen Grundschulen auszuweiten und an vier weiteren Grundschulen neu einzuführen.

Aufgrund der hohen Falldichte gehört die Stadt Bielefeld zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Tagesgruppenfälle je Einwohner unter 21 Jahre. Die Stadt Bielefeld hat für die Eingliederungshilfe 2017 rund 4,9 Mio. Euro ausgegeben. Das sind 71 Euro je Einwohner unter 21 Jahre. Der Median liegt bei 28 Euro, der 3. Viertelwert bei 43 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte im Bereich der Tagesgruppe eine Fallrevision durchführen. Dabei sollte sie feststellen, ob die Gewährung der Hilfe in einer Tagesgruppe tatsächlich im bewilligten Umfang notwendig ist. Darüber hinaus sollte sie prüfen, ob alternativ das Angebot „Flexible Erziehungshilfe an den offenen Ganztag“ noch stärker ausgebaut und/oder eine ambulante Hilfe gewährt werden sollte.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Falldichte Vollzeitpflege ist in Bielefeld aufgrund der guten Steuerung vergleichsweise hoch. Dies gelingt allerdings nur mit einem hohen Anteil teurer Pflegeverhältnisse in sozialpädagogischen Pflegefamilien. Dies wirkt sich erhöhend auf die Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall aus. Die Stadt Bielefeld gehört deshalb zum Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der

Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

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

Die **Stadt Bielefeld** leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	17.157	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22
Falldichte	8,26	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

Die Zahl der Vollzeitpflegefälle in Bielefeld ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant. Die Falldichte sinkt wegen der Zunahme der Einwohner unter 21 Jahre seit 2016 leicht. Dennoch gehört die Stadt Bielefeld zum Viertel der kreisfreien Städte mit der höchsten Falldichte. Dies ist auch das Ergebnis der Steuerungsvorgaben. Die Stadt Bielefeld hat als Ziel definiert, dass Kinder unter sieben Jahre in der Regel in Vollzeitpflege unterzubringen sind. Darüber hinaus sieht eine Maßnahme des Haushaltssicherungskonzeptes eine Gewinnung von zusätzlichen Pflegeeltern für die Unterbringung von Kindern über sieben Jahren vor, um die Unterbringungen in stationären Einrichtungen zu reduzieren. Dabei besteht eine besondere Herausforderung darin, Pflegeeltern mit Migrationshintergrund zu gewinnen, die für bestimmte Fälle benötigt werden.

Ein weiterer Grund für die hohe Falldichte und damit auch die gute Vollzeitpflegequote ist die schnelle Umwandlung von Inobhutnahmen in Bereitschaftspflegestellen in Hilfen zur Erziehung. Da die Unterbringung in Bereitschaftspflegestellen teurer ist als in normalen Pflegefamilien, wirkt sich dies allerdings erhöhend auf die Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall aus. Diese sind aber vor allem deshalb hoch, weil der Anteil von sogenannten Westfälischen Pflegefamilien und anderen sozialpädagogischen Pflegefamilien recht hoch ist. Zudem bringt die Stadt Bielefeld seit 2016 auch einige unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Pflegefamilien unter. Die Kosten hierfür sind ebenfalls deutlich höher als für die meisten anderen Fälle.

Beim Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII erreicht die Stadt Bielefeld den Minimalwert. Sie ist also vergleichsweise wenig davon betroffen, dass andere Jugendämter Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien in Bielefeld unterbringen.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall sind trotz eines kontinuierlichen Anstieges vergleichsweise niedrig. Die Falldichte hatte 2016 den Höchststand erreicht, was ausschließlich auf eine erhebliche Zunahme der Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in dem Jahr zurückzuführen ist. 2017 ist die Falldichte etwas zurückgegangen und liegt unter dem Median.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

Die **Stadt Bielefeld** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	55.372	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21
Falldichte	6,70	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Die Stadt Bielefeld hat keine Auslandsunterbringungen. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwendungen je Heimerziehungsfall aus. Die Heimunterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sind mit 50.598 Euro je Hilfefall im Durchschnitt günstiger als die anderen Heimunterbringungen mit 56.756 Euro je Hilfefall. Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge liegt im Bereich des Median. 2018 sinkt dieser Anteil deutlich. Die Aufwendungen je Heimerziehungsfall steigen weiter an. Dennoch gehört die Stadt Bielefeld auch 2018 zum Viertel der kreisfreien Städte mit den günstigsten Heimunterbringungen.

Die Falldichte liegt etwas unter dem Median. Bei Berücksichtigung der von der Stadt Bielefeld nach § 32 SGB VIII gewährten Wochengruppenfälle bei den Heimerziehungsfällen wird der Median fast erreicht. 2018 sinkt die Falldichte nochmal deutlich auf 5,58 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Damit liegt die Falldichte im Bereich des ersten Viertelwertes. Das gleiche gilt für den Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Anzumerken ist, dass die Stadt Bielefeld keine Hilfen in Form der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII gewährt.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Für die Gewährung der Eingliederungshilfe ist in Bielefeld die Fachstelle „Eingliederungshilfe, Junge Volljährige“ zuständig. Die Fachstelle prüft den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe nach den gesetzlichen Bestimmungen. Normierte Standards und Prozessbeschreibungen für diesen Bereich werden derzeit erarbeitet.

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

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

Die Eingliederungshilfe ist im Hinblick auf die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, der geteilten Zuständigkeit sowie der in diesem Kontext anzuwendenden Vorgaben des „Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“ (Bundesteilhabegesetz - BTHG) bzw. des SGB IX sehr komplex. Aufgrund dieser Komplexität ist für die rechtssichere Fallbearbeitung Spezialwissen erforderlich. Die gpaNRW ist der Auffassung, dass die Aufgabenübertragung an einen Spezialdienst zu einer gezielteren Zugangs- und Verlaufssteuerung sowie einem verbesserten Beendigungsmanagement führt. Hilfreich erscheint, in diesem Spezialdienst neben Sozialpädagogen auch Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder ähnliche Professionen zu integrieren. Die Aufgabenstellung des Spezialdienstes sollte einerseits klar abgegrenzt werden, andererseits sollten Schnittstellen beschrieben werden. Folge der Spezialisierung sollte auch eine Reduzierung der Hilfefälle und der Aufwendungen sein.

Die **Stadt Bielefeld** prüft den Anspruch in einem zweistufigen Verfahren. Sie beachtet dabei die gesetzlichen Bestimmungen. Für die Eingliederungshilfe ist mit der Fachstelle „Eingliederungshilfe, Junge Volljährige“ ein Spezialdienst eingerichtet. Im Betrachtungszeitraum wurden allerdings einige Fälle vom ASD (Bezirkssozialdienst) bearbeitet, weil die personellen Kapazitäten in der Fachstelle wegen des Fallzahlenanstiegs im Bereich Integrationshelfer/Schulbegleitung nicht ausreichten. Seit Mitte 2018 sind überplanmäßig Stellen in der Fachstelle eingerichtet. Normierte Standards und Prozessbeschreibungen werden derzeit erarbeitet.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der höchsten Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall liegen hingegen unterhalb des Median, obwohl der Anteil der ambulanten Hilfen vergleichsweise niedrig ist.

Die Stadt Bielefeld leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	17.776	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a	6,92	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	86,64	69,34	82,95	92,27	95,29	100	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	9.802	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	69.479	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22
Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro	17.917	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	42,65	0,00	34,75	43,97	60,70	80,34	20
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	2,56	0,00	1,38	1,86	2,38	4,01	20

Die Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall liegen im interkommunalen Vergleich im Mittelfeld, obwohl der Anteil der ambulanten Hilfen niedrig und der Anteil teurerer stationärer Hilfen hoch ist. Das liegt daran, dass die ambulanten Eingliederungshilfen vergleichsweise günstig sind, auch wenn hier ein kontinuierlicher deutlicher Anstieg der Aufwendungen je Hilfefall zu verzeichnen ist. Dies ist auf den stetigen Anstieg der unter den ambulanten Eingliederungshilfen vergleichsweise teuren Integrationshilfen/Schulbegleitung zurückzuführen.

Der erhebliche Anstieg der Falldichte Eingliederungshilfe ist ebenfalls auf die Hilfen im Bereich Integrationshelfer/Schulbegleitung zurückzuführen. 2014 betrug die Falldichte in der Eingliederungshilfe 5,68 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. 2017 beträgt sie 6,92 und 2018 schon 7,43. Die Falldichte Integrationshilfe/Schulbegleitung stieg von 1,61 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre in 2014 auf 2,56 in 2017 und 3,18 in 2018. Damit ist fast der komplette Zuwachs mit der Integrationshilfe/Schulbegleitung zu begründen. Im interkommunalen Vergleich gehört Bielefeld sowohl bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung als auch bei der Eingliederungshilfe insgesamt zum Viertel der Kommunen mit der höchsten Falldichte.

Aufgrund der hohen Falldichte gehört die Stadt Bielefeld auch zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Eingliederungshilfe je Einwohner unter 21 Jahre. Die Stadt Bielefeld hat für die Eingliederungshilfe 2017 rund 8,5 Mio. Euro ausgegeben. Das sind 123 Euro je Einwohner unter 21 Jahre. Der Median liegt bei 91 Euro, der 3. Viertelwert bei 110 Euro.

Im Hinblick auf die hohe Falldichte ist festzustellen, dass die Stadt Bielefeld die Teilhabebeeinträchtigung nur in seltenen Fällen negiert. Rechtsbehelfsverfahren gibt es nur in ganz wenigen Einzelfällen.

Im Hinblick auf die im Bereich des Median liegenden Aufwendungen je Hilfefall Integrationshilfe/Schulbegleitung ist anzumerken, dass es Poollösungen im Rahmen des Projektes „Integrationspool“ bislang nur an einer Schule gibt.

Die Stadt Bielefeld beabsichtigt, Poollösungen in Form eines infrastrukturellen Angebots zu schaffen. Dazu sollen die Mittel von Sozialamt, Jugendamt und Schule gebündelt und an den Schulen interdisziplinäre Teams eingerichtet werden. Aktuell läuft die interne Abstimmung. Die Idee soll zunächst im Rahmen eines Pilotprojektes umgesetzt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte eine Fallrevision bei der Eingliederungshilfe durchführen. Bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung sollte festgestellt werden, in welchen Fällen die Bildung von Schulbegleiterpools möglich erscheint. Ein entsprechendes infrastrukturelles Angebot sollte aufgebaut werden.

Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall bilden den Maximalwert, weil sowohl der Anteil der ambulanten Hilfen an allen Hilfen für junge Volljährige als auch die Vollzeitpflegequote im Vergleich sehr niedrig sind. Zudem sind die Aufwendungen je Hilfefall sowohl für die Vollzeitpflege als auch für die Heimerziehung hoch.

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

Die Stadt Bielefeld leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	38.975	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Anteil Hilfefälle junge Volljährige an den Hilfefällen gesamt in Prozent	9,79	5,46	9,67	10,48	12,14	16,37	22
Falldichte	20,62	11,78	19,09	24,20	25,77	39,66	22
Aufwendungen ambulante Hilfe für	6.497	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
junge Volljährige je Hilfefall in Euro							
Aufwendungen stationäre Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	51.264	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Transferaufwendungen Vollzeitpflege für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	17.921	9.877	11.825	14.131	18.443	26.980	19
Aufwendungen Heimerziehung für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	54.479	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	27,45	18,27	28,57	35,77	46,45	63,83	21
Anteil Hilfefälle für Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	8,11	1,27	9,15	15,08	18,34	36,59	20

Die Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall steigen in Bielefeld bis 2017 kontinuierlich und bilden deshalb im Vergleichsjahr 2017 den Maximalwert. Dies geht einher mit einem erheblichen Anstieg der stationären Hilfefälle für ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die zwischenzeitlich volljährig geworden sind. 2017 lag der Anteil an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII mit 36 Prozent allerdings noch unter dem Median von 40 Prozent. **2018** sinkt dieser Anteil auf rund 35 Prozent und liegt damit im Bereich des Median. Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall hoch, weil sowohl der Anteil der ambulanten Hilfen an allen Hilfen für junge Volljährige als auch die Vollzeitpflegequote im Vergleich sehr niedrig sind. Bei einer separaten Betrachtung der Hilfearten für junge Volljährige ist zudem festzustellen, dass die Aufwendungen je Hilfefall sowohl für die Vollzeitpflege als auch für die Heimerziehung hoch sind.

2018 sinken die Aufwendungen je Hilfefall von 38.975 Euro auf 32.618 Euro. Grund dafür sind sinkende Aufwendungen je stationären Hilfefall und ein Anstieg des Anteils ambulanter Hilfefälle von 27,45 auf 34,75 Prozent. Der Anstieg des Anteils ambulanter Hilfefälle hat allerdings Auswirkungen auf die Falldichte. 2018 liegt diese mit 23,27 Hilfefällen je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre über elf Prozent höher als 2017. Auch mit diesem Wert ordnet sich die Stadt Bielefeld allerdings noch unterhalb des Median ein.

Die Transferaufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre liegen wegen der vergleichsweise geringen Falldichte trotz des Maximalwertes bei den Aufwendungen je Hilfefall mit 750 Euro zwischen dem Median (700 Euro) und dem 3. Viertelwert (774 Euro).

Bei einer separaten Betrachtung der stationären Hilfe für junge Volljährige ohne ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist festzustellen, dass die Aufwendungen je Hilfefall mit

48.588 Euro etwas unter dem 3. Viertelwert von 50.086 Euro liegen. Die Aufwendungen für junge Volljährige stationär je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren ohne ehemals unbegleitete minderjährige Flüchtlinge liegen mit 463 Euro jedoch sogar über dem 3. Viertelwert von 435 Euro.

Nach Einschätzung der Stadt Bielefeld werden in den Einrichtungen der Von Bodelschwingh-schen Stiftungen Bethel junge Volljährige aufgenommen, die dann häufig in Bielefeld bleiben. Bei diesem Personenkreis entsteht dann des Öfteren ein Jugendhilfebedarf, beispielsweise in Form einer Mutter-Kind-Unterbringung.

Verfahrensstandards für die Hilfen für junge Volljährige sind im Handbuch für Sozialarbeit be-schrieben. Bereits ein halbes Jahr vor Erreichen der Volljährigkeit wird ein Mitarbeiter aus der Fachstelle „Eingliederungshilfe, Junge Volljährige“ bei der Hilfeplanung hinzugezogen, wenn eine Weitergewährung der Jugendhilfe über das 18. Lebensjahr hinaus absehbar ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte bei den stationären Hilfen für junge Volljährige eine Fallrevision durchführen. Ziel sollte sein, die Verweildauern und die Fallzahlen zu reduzieren. Um dies zu erreichen, sollte die Stadt Bielefeld den Verselbständigungsprozess noch früher einleiten. Dafür sollte sie ein standardisiertes Verfahren entwickeln.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Feststellung

Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt ist in Bielefeld zwar kontinuierlich gestiegen, lag im Vergleichsjahr 2017 dennoch im Bereich des ersten Viertelwertes. Die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall waren 2017 besonders hoch. 2018 sinkt der Wert auf 32.881 Euro und liegt damit unter dem Median.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhut-nahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII ent-sprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hil-fen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhal-ten haben.

An dieser Stelle wird noch einmal ein Überblick über die wesentlichen Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gegeben. Durch die Flüchtlingswelle sind insbesondere die Jahre 2016 und 2017 betroffen.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach §§ 27 ff. SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfe-fall in Euro	44.546	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt in Prozent	9,06	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall sind **2018** deutlich auf 32.881 Euro gesunken. Hauptgrund dafür sind günstigere Heimunterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Zudem ist der Anteil der ambulanten Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge weiter gestiegen.

Die Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen sowie der Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42 und 42a SGB VIII als die meisten Vergleichsstädte. Dies wird mutmaßlich auf geringere Verweildauern zurückzuführen sein.

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen gesamt je Hilfefall in Euro	5.199	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	7,44	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

2018 sinken die Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42 und 42a SGB VIII auf 3.211 Euro. Dies ist im Vergleich 2018 sehr niedrig. Die Falldichte Inobhutnahmen sinkt 2018 auf 5,70 Hilfefälle je Einwohner unter 18 Jahre. Grund dafür ist ein weiterer Rückgang der vorläufigen Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII. 2016 lag die Falldichte noch bei 15,22 Hilfefällen je Einwohner unter 18 Jahre.

Die Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen sowie der Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte der Inobhutnahmen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII

→ Feststellung

Der Anteil der vorläufigen Inobhutnahme lag in Bielefeld im Vergleichsjahr 2017 deutlich niedriger als in den beiden Vorjahren und im Vergleich unter dem Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall erzielt die Stadt Bielefeld einen Wert etwas über dem Median.

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42a Abs. 1 SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschlussgründe. Diese können eine Familienzusammenführung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein. Hierzu ist in einem Einschätzungsverfahren nach § 42a Abs. 2 SGB VIII ein Erstscreening durchzuführen. Liegen Ausschlussgründe nicht vor, muss innerhalb von sieben Werktagen eine Anmeldung zum Verteilungsverfahren bei der Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erfolgen. In Nordrhein-Westfalen befindet sich diese beim Landesjugendamt des Landschaftsverbandes Rheinland.

Eine Stadt sollte für das Verfahren des Erstscreensings schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten haben.

Die **Stadt Bielefeld** leistet Hilfen nach § 42a SGB VIII in folgendem Umfang:

Vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen für UMA je Hilfefall in Euro	11.506	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
Anteil vorläufige Inobhutnahmen für UMA an den Inobhutnahmen 42, 42a SGB VIII gesamt in Prozent	37,59	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

Die Zahl der vorläufigen Inobhutnahmen von ist 2015 und 2016 sprunghaft gestiegen. Seit 2017 ist die Entwicklung rückläufig. Die Aufwendungen je Hilfefall waren in den vorangegangenen Jahren ebenfalls deutlich höher.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Hilfe zur Erziehung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bielefeld hat mit einer hohen Kinder- und Jugendarmut, Armutszuwanderung und vielen Schulabgängern ohne Schulabschluss belastende strukturelle Voraussetzungen, die sich auf die Jugendhilfe auswirken und zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen können.		
F2	Die Stadt Bielefeld berücksichtigt die strukturellen Rahmenbedingungen sowie sozialräumliche Besonderheiten bei Ihren Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen.		
F3	Die Stadt Bielefeld verfügt über ein Konzept zur wirkungsorientierten Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Dieses beinhaltet die Aufstellung von jährlichen Zielplanungen.		
F4	Die Bereiche Jugendhilfe und Schule sind organisatorisch getrennt. Das Amt für Jugend und Familie (Jugendamt) ist mit dem Amt für soziale Leistungen (Sozialamt) im Dezernat 5 „Soziales“ angesiedelt. Das Amt für Schule ist hingegen dem Dezernat 2 „Schule/Bürger/Kultur“ zugeordnet. Zwischen Jugendhilfe und Schule bestehen allerdings vielfältige Kooperationen.		
F5	Die Stadt Bielefeld hat den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) sozialräumlich organisiert. Es bestehen sechs ASD-Teams, denen zum Teil Schwerpunkte wie z.B. die Hilfe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zugeordnet sind. Für den Kinderschutz und den Pflegekinderdienst sowie für die Eingliederungshilfe und die Hilfe für junge Volljährige sind zudem zwei Fachstellen eingerichtet.		
F6	Die Stadt Bielefeld hat einige Elemente eines internen Kontrollsystems (IKS) etabliert. Ein schriftliches Konzept für ein IKS liegt allerdings nicht vor.	E6	Die Stadt Bielefeld sollte auf der Basis der vorhandenen Module ein schriftliches IKS-Konzept erarbeiten.
F7	Die Stadt Bielefeld nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen.		
F8	Im Jugendamt der Stadt Bielefeld ist ein umfangreiches Finanzcontrolling zu Steuerungszwecken etabliert. Ziele und Kennzahlen werden genutzt und in einem regelmäßigen Berichtswesen dargestellt. Für den Jugendhilfeausschuss wird zudem ein jährlicher HzE-Bericht erstellt.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die Stadt Bielefeld ist im Fachcontrolling gut aufgestellt. Controllingmechanismen greifen sowohl einzelfallbezogen als auch fallübergreifend.		
F10	Die Stadt Bielefeld hat verbindliche Verfahrensstandards im Handbuch der Sozialarbeit hinterlegt. Diese werden aktuell komplett überarbeitet.		
F11	Die Stadt Bielefeld hat die Hilfeplanstandards im Handbuch der Sozialarbeit geregelt. Diese werden aktuell komplett überarbeitet.		
F12	Die Stadt Bielefeld verfügt über Personalbemessungsverfahren für den ASD und die WiJu. Der Stellenbedarf wird regelmäßig ermittelt. Eine Personalbedarfsplanung und ein Einarbeitungskonzept sind vorhanden.		
F13	Die Mitarbeiter des ASD haben im Jahr 2017 durchschnittlich 33 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Dieser Leistungswert liegt geringfügig über dem Median und ist etwas höher als der Personalrichtwert der gpaNRW.		
F14	Die Mitarbeiter der WiJu haben im Jahr 2017 durchschnittlich 167 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Dieser Leistungswert liegt über dem Median und ist höher als der Personalrichtwert der gpaNRW.		
F15	Die Stadt Bielefeld verfügt bereits über eine gute Fallsteuerung, die sie ständig weiterentwickelt. Im Handbuch der Sozialarbeit sind die Prozesse beschrieben. Aktuell werden diese komplett überarbeitet. Die von der gpaNRW definierten Verfahrensstandards sind weitgehend umgesetzt.		
F16	Die Stadt Bielefeld baut präventive Hilfen kontinuierlich aus und entwickelt diese weiter. Dadurch sollen weitergehende Hilfen vermieden werden.		
F17	Die Stadt Bielefeld erzielt 2017 trotz belastender struktureller Rahmenbedingungen einen niedrigen Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre. 2018 steigt dieser um 7 Prozent, weil die Erträge aus der Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge deutlich stärker gesunken sind als die ordentlichen Aufwendungen.		
F18	Die Stadt Bielefeld liegt beim Vergleich der einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung im Mittelfeld.		
F19	Die Stadt Bielefeld gehört 2017 zu der Hälfte der Städte mit den niedrigeren Anteilen ambulanter Hilfefälle. Ein Grund ist die relativ geringe Anzahl klassischer ambulanter Erziehungshilfen. Insbesondere bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII erzielt die Stadt Bielefeld eine geringe Falldichte. Hier wirken sich		

	Feststellung		Empfehlung
	auch Präventionsprojekte wie beispielsweise die ehrenamtlichen Patinnen, die Familienhebammen und Familienkinderkrankenschwestern sowie die flexiblen Erziehungshilfen an der OGS positiv aus. Auch ein sehr niedriger Anteil ambulanter Hilfefälle bei den Hilfen für junge Volljährige wirkt sich aus. Außerdem ist festzustellen, dass die Stadt Bielefeld bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre vergleichsweise viele stationäre Hilfefälle hat.		
F20	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Vollzeitpflegequote) ist aufgrund des hohen Anteils von stationären Hilfen in Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in den Jahren 2016 und 2017 niedriger als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes. 2018 liegt die Vollzeitpflegequote bei über 47,2 Prozent und damit auch über dem dritten Viertelwert.		
F21	Die Falldichte der Stadt Bielefeld liegt deutlich über dem Median. 2018 sinkt diese auf 36,48 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre. Die hohe Falldichte wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus und belastet damit den Haushalt der Stadt Bielefeld.		
F22	Der Anstieg der Hilfeplanfälle bis 2017 ist überwiegend auf den Anstieg bei den Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen. Aber auch ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist ein Anstieg zu verzeichnen. Dies gilt umgekehrt auch für den Rückgang in 2018.		
F23	Trotz eines kontinuierlichen Anstieges gehört die Stadt Bielefeld zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Falldichte SPFH. Dies ist allerdings im Zusammenhang mit der deutlich über dem Median liegenden Falldichte bei der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfe nach § 27 Abs. 2 SGB VIII zu sehen. Die Aufwendungen je Hilfefall SPFH liegen über dem Median.	E23	Die Stadt Bielefeld sollte bei den ambulanten Hilfen regelmäßig einzelfallunabhängig auswerten, wie viele Fachleistungsstunden sie durchschnittlich gewährt, wie viele tatsächlich geleistet werden und wie lange die Hilfen dauern. Auf dieser Grundlage sollte sie Standards überprüfen und ggf. anpassen.
F24	Nur zwei kreisfreie Städte weisen bei den Tagesgruppenfällen eine höhere Falldichte auf als die Stadt Bielefeld. Die Aufwendungen je Hilfefall sind hingegen vergleichsweise gering.	E24	Die Stadt Bielefeld sollte im Bereich der Tagesgruppe eine Fallrevision durchführen. Dabei sollte sie feststellen, ob die Gewährung der Hilfe in einer Tagesgruppe tatsächlich im bewilligten Umfang notwendig ist. Darüber hinaus sollte sie prüfen, ob alternativ das Angebot „Flexible Erziehungshilfe an den offenen Ganztag“ noch stärker ausgebaut und/oder eine ambulante Hilfe gewährt werden sollte.
F25	Die Falldichte Vollzeitpflege ist in Bielefeld aufgrund der guten Steuerung vergleichsweise hoch. Dies gelingt allerdings nur mit einem hohen Anteil teurer Pflegeverhältnisse in sozialpädagogischen Pflegefamilien. Dies wirkt sich erhöhend auf die Aufwendungen		

	Feststellung		Empfehlung
	Vollzeitpflege je Hilfefall aus. Die Stadt Bielefeld gehört deshalb zum Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall.		
F26	Die Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall sind trotz eines kontinuierlichen Anstieges vergleichsweise niedrig. Die Falldichte hatte 2016 den Höchststand erreicht, was ausschließlich auf eine erhebliche Zunahme der Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in dem Jahr zurückzuführen ist. 2017 ist die Falldichte etwas zurückgegangen und liegt unter dem Median.		
F27	Für die Gewährung der Eingliederungshilfe ist in Bielefeld die Fachstelle „Eingliederungshilfe, Junge Volljährige“ zuständig. Die Fachstelle prüft den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe nach den gesetzlichen Bestimmungen. Normierte Standards und Prozessbeschreibungen für diesen Bereich werden derzeit erarbeitet.		
F28	Die Stadt Bielefeld gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der höchsten Falldichte bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall liegen hingegen unterhalb des Median, obwohl der Anteil der ambulanten Hilfen vergleichsweise niedrig ist.	E28	Die Stadt Bielefeld sollte eine Fallrevision bei der Eingliederungshilfe durchführen. Bei der Integrationshilfe/Schulbegleitung sollte festgestellt werden, in welchen Fällen die Bildung von Schulbegleiterpools möglich erscheint. Ein entsprechendes infrastrukturelles Angebot sollte aufgebaut werden.
F29	Die Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall bilden den Maximalwert, weil sowohl der Anteil der ambulanten Hilfen an allen Hilfen für junge Volljährige als auch die Vollzeitpflegequote im Vergleich sehr niedrig sind. Zudem sind die Aufwendungen je Hilfefall sowohl für die Vollzeitpflege als auch für die Heimerziehung hoch.	E29	Die Stadt Bielefeld sollte bei den stationären Hilfen für junge Volljährige eine Fallrevision durchführen. Ziel sollte sein, die Verweildauern und die Fallzahlen zu reduzieren. Um dies zu erreichen, sollte die Stadt Bielefeld den Verselbständigungsprozess noch früher einleiten. Dafür sollte sie ein standardisiertes Verfahren entwickeln.
F30	Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt ist in Bielefeld zwar kontinuierlich gestiegen, lag im Vergleichsjahr 2017 dennoch im Bereich des ersten Viertelwertes. Die Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall waren 2017 besonders hoch. 2018 sinkt der Wert auf 32.881 Euro und liegt damit unter dem Median.		
F31	Die Stadt Bielefeld hat geringere Aufwendungen je Fall für Inobhutnahmen nach §§ 42 und 42a SGB VIII als die meisten Vergleichsstädte. Dies wird mutmaßlich auf geringere Verweildauern zurückzuführen sein.		
F32	Der Anteil der vorläufigen Inobhutnahme lag in Bielefeld im Vergleichsjahr 2017 deutlich niedriger als in den beiden Vorjahren und im Vergleich unter dem Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall erzielt die Stadt Bielefeld einen Wert etwas über dem Median.		

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	328.864	329.782	333.090	333.451	332.552
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	55.309	55.458	56.257	56.888	57.015
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	66.581	66.677	68.283	69.257	69.136

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	51.554.868	54.498.912	61.760.021	65.175.749	61.563.624
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	779	822	909	945	894
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.057	22.527	24.028	25.110	24.517
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	12.354.526	13.447.935	14.223.363	16.000.754	16.364.627
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	10.828	11.050	11.121	12.116	12.369
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	39.479.052	41.336.737	47.839.808	49.436.995	45.467.796
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	32.654	34.022	36.687	38.472	37.921
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	35,30	36,47	37,83	37,63	36,48
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	48,55	50,04	49,52	50,68	52,46
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	46,32	47,08	44,17	44,51	47,21

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

	2014	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	3.412.315	3.276.958	3.077.060	3.809.629	4.318.632
Anzahl der Hilfefälle	398	387	370	372	418
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen je Hilfefall in Euro	8.574	8.468	8.316	10.241	10.332
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	5,98	5,80	5,42	5,37	6,05
Erziehungsbeistandschaften § 30 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehungsbeistandschaften gesamt in Euro	498.234	471.022	515.553	623.553	627.812
Anzahl der Hilfefälle	77,00	68,00	72,00	85,00	78,00
Aufwendungen Erziehungsbeistandschaften je Hilfefall in Euro	7.419	8.033	7.470	7.336	8.049
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	1,16	1,02	1,05	1,23	1,13
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII (SPFH)					
Aufwendungen SPFH gesamt in Euro	956.265	1.309.978	1.485.383	1.581.779	956.265
Anzahl der Hilfefälle	101	135	160	165	114
Aufwendungen SPFH je Hilfefall in Euro	11.640	11.370	10.775	11.055	11.827
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	1,52	2,02	2,34	2,38	1,65
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	4.514.821	4.482.809	4.502.317	4.882.839	4.518.051
Anzahl der Hilfefälle	160	156	156	153	152
Aufwendungen Tagesgruppe je Hilfefall in Euro	28.218	28.736	28.861	31.914	29.724
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	2,40	2,34	2,28	2,21	2,20
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	8.715.713	8.607.754	9.927.053	9.813.912	10.345.370

	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl der Hilfefälle	560	572	576	572	566
Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	15.564	15.049	17.234	17.157	18.278
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	8,41	8,58	8,44	8,26	8,19
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	18.364.117	18.364.117	23.531.260	23.238.331	19.917.353
Anzahl der Hilfefälle	432	432	503	464	386
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	48.084	47.998	52.226	55.372	57.173
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	6,49	6,48	7,37	6,70	5,58
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	0	0	0	0	0
Anzahl der Hilfefälle	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	6.955.556	7.398.940	7.859.638	8.514.622	9.095.449
davon Aufwendungen Integrationshelfer/Schulbegleitung gesamt in Euro	1.204.628	1.826.116	2.388.242	3.171.362	3.780.643
Anzahl der Hilfefälle	378	421	462	479	514
davon Anzahl der Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung	107	112	140	177	220
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	18.401	17.575	17.012	17.776	17.695
davon Aufwendungen Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	11.258	16.305	17.059	17.917	17.185
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	5,68	6,31	6,77	6,92	7,43
davon Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	1,61	1,68	2,05	2,56	3,18
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	4.668.196	5.296.482	7.004.465	9.272.308	8.552.729
Anzahl der Hilfefälle	199	207	237	255	282
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	27.629	29.180	33.136	38.975	32.618
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre)	17,65	18,45	19,71	20,62	23,27
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge					
Aufwendungen für UMA in Euro	2.153.190	3.784.094	9.090.008	10.512.795	6.313.121
Anzahl der Hilfefälle	74	119	220	236	192
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	29.097	31.799	41.318	44.546	32.881
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	1,11	1,78	3,22	3,41	2,78

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII					
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro	276.614	329.458	125.795	369.760	231.839
Anzahl der Inobhutnahmen	246	166	225	264	232
Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen je Hilfefall in Euro	1-124	1.985	559	1.401	999
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre)	4,45	2,99	4,00	4,64	4,07
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII					
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	3.081.586	7.435.990	8.217.674	1.829.495	811.748
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	154	370	631	159	93
Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen je Hilfefall in Euro	20.010	20.097	13.023	11.506	8.728
Falldichte (Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre)	2,78	6,67	11,22	2,79	1,63

➔ 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

*Hilfe zur Pflege der Stadt
Bielefeld im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Leistungsbezieher	11
Ambulante Quote	14
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	15
→ Organisation und Personaleinsatz	26
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	26
Personal- und Leistungskennzahlen	28
→ Steuerung und Controlling	34
Fach- und Finanzcontrolling	34
Steuerung der Leistungsgewährung	36
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung	38
Steuerung der Pflegelandschaft	40
Quartiersmanagement	42
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	44

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Hilfe zur Pflege

Wie in allen Kommunen in NRW stellt die Hilfe zur Pflege auch in der **Stadt Bielefeld** einen erheblichen Belastungsfaktor dar. Mit Blick auf die demografische Entwicklung ist von einer steigenden Tendenz auszugehen. Die **Transferaufwendungen** für die Hilfe zur Pflege sowie das Pflegegeld betragen in 2018 über 21 Mio. Euro.

Auswirkungen auf die Höhe der Transferleistungen haben u.a. auch die **strukturellen und sozialen Rahmenbedingungen**. Diese wirken sich für Bielefeld jedoch positiv aus. Im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten in NRW ist in Bielefeld der Anteil der älteren und hochbetagten Menschen an der Gesamteinwohnerzahl geringer. Auch die einkommensbezogenen Merkmale wie die SGB-II-Quote und die Arbeitslosenquote wirken sich eher entlastend aus, wobei sich die Kaufkraft durchschnittlich darstellt.

Einfluss auf die Gesamtaufwendungen haben die **Leistungsdichte** und die **ambulante Quote**. Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege ist in Bielefeld im Vergleich sehr gering. Dabei gelingt es, eine hohe ambulante Quote zu erreichen. Gleichwohl werden einwohnerbezogen lediglich durchschnittliche Transferaufwendungen erzielt. Dieses liegt insbesondere an den im Vergleich sehr hohen durchschnittlichen **Fallaufwendungen**. Diese ergeben sich bei durchschnittlichen Werten bei den Hilfen in Einrichtungen durch die im Vergleich höchsten Fallaufwendungen bei den Hilfen außerhalb von Einrichtungen. Die durchschnittlichen Fallaufwendungen betragen sowohl bei den Hilfen außerhalb als auch in Einrichtungen jeweils ca. 10.200 Euro und sind somit nahezu identisch. Dieses begründet sich darin, dass vergleichsweise viele Leistungsbezieher der höheren Pflegestufen noch in häuslicher Umgebung gepflegt werden. Hierbei handelt es sich um besonders pflege- und somit kostenintensive Fälle. Dieses Ergebnis ist Folge einer konsequenten Umsetzung des gesetzlich vorgegebenen Grundsatzes „**ambulant vor stationär**“. Dieser Grundsatz berücksichtigt nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Kommunen, sondern auch den vorrangigen Wunsch der Leistungsberechtigten auf eine häusliche Betreuung.

Die Stadt Bielefeld erzielt im Vergleich der kreisfreien Städte hohe **Erträge aus der Unterhaltsheranziehung**. Dieses liegt daran, dass entgegen vieler Vergleichsstädte in Bielefeld Unterhaltsverpflichtete auch bei Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen konsequent zum Unterhalt herangezogen werden. Hierbei werden im Vergleich die höchsten Erträge erzielt. Aufgrund des zum 1.1.2020 in Kraft tretenden Angehörigen-Entlastungsgesetzes, wonach zukünftig Kinder nur noch ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 100.000 Euro zum Elternunterhalt herangezogen werden können, werden zukünftig nur noch deutlich geringere Erträge vereinnahmt werden.

Die **Organisation und der Personaleinsatz** bieten in Bielefeld eine gute Grundlage zur effektiven und rechtmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch im Bereich der Prozessdarstellung und der Vordruckeinbindung in das Fachverfahren.

Die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege unterliegt in Bielefeld einer guten Steuerung. Die **Hilfeverfahren** sind standardisiert und auf den Verbleib der Hilfebedürftigen in der häuslichen Umgebung ausgerichtet. Eine gute Zugangssteuerung bildet die Grundlage, um passgenaue Hilfen zu gewährleisten. Zur Optimierung des **Fach- und Finanzcontrollings** sollten zur objektiven Bewertung der Kennzahlen noch SMART'e Ziele erarbeitet werden.

Die **Pflege- und Wohnberatung** der Stadt Bielefeld ist im Vorfeld der Leistungsgewährung tätig. Sobald ein Leistungsanspruch beantragt wird, übernimmt diese Aufgaben die Abteilung „Bedarfsfeststellung“. Zur Vermeidung von Doppelarbeiten ist diese Schnittstelle klar zu definieren. Die Pflege- und Wohnberatung bietet den Bielefeldern Bürgern Unterstützung durch persönliche Beratungen, aber auch durch eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit. Das Pflegeportal bietet Informationen zu allen wesentlichen Hilfeangeboten, bis hin zu freien Plätzen in Pflegeeinrichtungen.

Die Stadt Bielefeld hat sich für eine verbindliche **Pflegeplanung** entschieden. Hierdurch behält sie einen kommunalen Einfluss auf die Planungen insbesondere im stationären Bereich. Alle an der Pflegeinfrastruktur Beteiligten sind gut miteinander vernetzt. Die Pflegeplanung ist Bestandteil der Sozialplanung. Sozialplanerische Belange finden im gesamtstädtischen integrierten Entwicklungskonzept Berücksichtigung.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach Definition der gpaNRW die folgenden Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII inklusive der Übergangsregelungen nach § 138 SGB XII,
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen,
- Pflege- und Wohnberatung,
- Pflegewohngeld (§ 14 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW),
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungskontrollen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten.

Neben kennzahlengestützten Finanz- und Leistungsvergleichen bezieht die gpaNRW aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen in die Prüfung ein. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den kreisfreien Städten in NRW.

Welchen steuernden Einfluss die Kommune auf die Gestaltung der Hilfe zur Pflege ausübt, betrachtet die gpaNRW in unterschiedlichen Zusammenhängen. Diese Prüfung bezieht neben dem Fach- und Finanzcontrolling die individuelle Hilfestellung sowie die Steuerung der Pflege Landschaft in die Analyse ein. Dazu führt die gpaNRW Interviews mit den Verantwortlichen und wertet Verfahrensabläufe aus.

➔ Strukturen

Demografische Entwicklung

➔ Feststellung

In der Stadt Bielefeld wird sich zukünftig das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen negativ verändern und zu einer Versorgungslücke führen.

➔ Feststellung

Aufgrund der demografischen Entwicklung ist in der Folge auch für die Stadt Bielefeld von entsprechend höheren Aufwendungen auszugehen.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu werden.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige oder Nachbarn versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne weiteren familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Der Anteil berufstätiger Frauen steigt, so dass die Möglichkeit zur ganztägigen Pflege abnimmt.
- Pflegebedürftige möchten länger selbstbestimmt in ihren eigenen Wohnungen bleiben und können das auch durch professionelle Unterstützung.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger in Einrichtungen wächst.
- Die Angebotsstruktur der Träger ist unterschiedlich ausgeprägt.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen Stadt Bielefeld

Grundzahlen*	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	174.579	174.202	176.557	176.531	175.672	179.936	173.415
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	88.733	89.564	90.288	90.730	90.583	87.668	81.087
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	46.454	46.305	45.868	45.222	44.671	45.919	58.280
Einwohner ab 80 Jahren	19.098	19.711	20.377	20.968	21.626	23.821	26.504
Einwohner gesamt	328.864	329.782	333.090	333.451	332.552	337.344	339.286

*Stand jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres; Quelle: IT.NRW

Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren und ab 80 Jahren in Prozent

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	19,94	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	6,50	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	20,67	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,06	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	24,99	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	7,81	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Die Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren und 80 Jahren stellen sich für **Bielefeld** im Vergleich der kreisfreien Städte aktuell wie perspektivisch unterdurchschnittlich dar.

Für die Gesamtbevölkerung der Stadt Bielefeld wird im Zeitraum 2014 bis 2040 ein Zuwachs prognostiziert, wobei sich die Altersgruppen der Einwohner unter 65 Jahren rückläufig entwickeln und die Altersgruppen ab 65 Jahren deutlich zunehmen werden. Es wird sich zukünftig eine Situation ergeben, dass einem immer größer werdenden Personenkreis potenzieller Pflegebedürftiger ein immer kleiner werdender Personenkreis für die Betreuung Angehöriger zur Verfügung steht. Hieraus folgend ist von einer deutlich ansteigenden Versorgungslücke auszugehen. Die durch die demografische Entwicklung entstehende Versorgungslücke in der Pflege

wird zusätzlich noch durch weitere gesellschaftliche Veränderungen wie z.B. sich verändernde Familienstrukturen oder zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen negativ beeinflusst. Das Risiko von Versorgungsengpässen steigt, wenn der Pflegebedarf aufgrund eines derzeit bestehenden Fachkräftemangels nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann.

Die durchschnittliche Lebenserwartung der Menschen ist in den letzten Jahren stetig angestiegen. Es liegt daher nahe, dass insbesondere aus dem steigenden Anteil der hochbetagten Altersgruppe ab 80 Jahren vermehrt Leistungen der Hilfe zur Pflege in Anspruch genommen werden und die Dauer der durchschnittlichen Pflegebedürftigkeit steigen wird. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist in der Folge auch für die Stadt Bielefeld von entsprechend höheren Aufwendungen der Hilfe zur Pflege auszugehen.

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Entwicklungen wird die Stadt Bielefeld – wie letztendlich alle Kommunen - in den nächsten Jahren zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege sowie deren Finanzierung vor großen Herausforderungen stehen. Hierzu ist es wichtig, dass die Stadt Bielefeld den zukünftigen Pflegebedarf kennt und Gegensteuerungsmaßnahmen einleitet. Hierzu wird auch auf das Kapitel „Steuerung und Controlling“ verwiesen.

Soziale Strukturen

➔ Feststellung

In der Summe stellen sich die sozialen Strukturen in Bielefeld im interkommunalen Vergleich positiv dar. Es ist davon auszugehen, dass anhand der Indikatoren zukünftig weniger Menschen Leistungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Bielefeld Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen innerhalb der Stadt ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner und die Arbeitslosenquote.

Die aktuellen politischen Diskussionen um die Einführung einer Grundrente weisen zudem darauf hin, dass davon auszugehen ist, dass die Altersarmut zunehmen wird. Immer weniger Menschen können somit für ihren eigenen Pflegebedarf aufkommen, was zu einer Steigerung der Kosten bei der Hilfe zur Pflege in den Kommunen beitragen wird.

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent 1)	14,0	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) 2)	22.088	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote 1)	7,5	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

¹⁾Stand Dezember 2016; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

²⁾Stand Kaufkraftbericht 2018 (Jahr der Veröffentlichung); Quelle: GfK Geomarketing GmbH

In der **Stadt Bielefeld** stellen sich die SGB II-Quote und die Arbeitslosenquote im Vergleich zu den kreisfreien Städten in NRW unterdurchschnittlich dar. Auf der Grundlage dieses Indikators kann davon ausgegangen werden, dass in Bielefeld gegenüber den Vergleichskommunen weniger Menschen Hilfen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen werden.

Durchschnittlich hingegen zeigt sich in Bielefeld die Kaufkraft je Einwohner. Diese wirkt sich daher im Vergleich eher neutral aus sowohl bei der Höhe des anzurechnenden Einkommens und Vermögens bei Leistungen für hilfebedürftige Leistungsempfänger als auch bei den Erträgen der Unterhaltsheranziehung.

Auswirkungen der Pflegestärkungspaktgesetze I bis III

→ Feststellung

Zum Stichtag 31.12.2018 besteht in Bielefeld noch ein überdurchschnittlicher Anteil an nicht eingestufte(r) Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII. Eine Einstufung ist jedoch zwischenzeitlich erfolgt.

Die Pflegestärkungsgesetze I bis III haben eine grundlegende Neustrukturierung des Siebten Kapitels im SGB XII vollzogen. Durch die gesetzlichen Änderungen sind u.a. ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungssystem eingeführt worden. Die Pflegebedürftigkeit wird seit dem 1. Januar 2017 allein nach dem Grad der Selbständigkeit im Alltag beurteilt.

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher, insbesondere außerhalb von Einrichtungen, rückläufig. Grund hierfür ist, dass die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII Bezug. Darüber hinaus ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbeziehern nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Die Verlagerung be-

zieht sich im Wesentlichen auf Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Die Leistungsbezieher mussten in 2017 neu begutachtet werden. Bis dahin erhalten diese Personen nach § 138 SGB XII die Leistungen vorerst weiter. Dies gilt solange, bis der örtliche Sozialhilfeträger den neuen Pflegegrad ermittelt und festgestellt hat. Sollte eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergeben, kommen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.¹

Anzahl der in Bielefeld (noch) nicht eingestuftes Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII

Kennzahlen	zum Stichtag 31.12.2017	zum Stichtag 31.12.2018
Anzahl der (noch) nicht eingestuften Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen	168	45
Anzahl der (noch) nicht eingestuften Leistungsbezieher in Einrichtungen	5	3

Zum Stichtag 31.12.2017 ist insbesondere bei den Hilfen außerhalb von Einrichtungen noch eine hohe Anzahl von nicht eingestuften Leistungsbeziehern festzustellen. Diese konnten jedoch zum Stichtag 31.12.2018 deutlich verringert werden. Gleichwohl ergibt ein Vergleich, dass sich der Anteil der nicht eingestuften Leistungsbezieher an den Leistungsberechtigten im ambulanten Bereich Ende 2018 deutlich über dem Durchschnitt einordnet. Im stationären Bereich wird ein durchschnittlicher Anteil erreicht.

Mit dem § 138 SGB XII wurde mit Wirkung ab 01.01.2017 eine Übergangsregelung für Fälle geschaffen, die nicht automatisch von einer Pflegestufe in einen Pflegegrad übergeleitet werden konnten. Diese Übergangsregelung greift bis zur Entscheidung über den Pflegegrad. Die Ermittlung und Feststellung des Pflegegrades und des bestehenden Bedarfes ist von Amts wegen zu ermitteln.

Nach einer aktuellen Auswertung hat die Stadt Bielefeld mitgeteilt, dass im Bereich der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen alle noch zum Stichtag 31.12.2018 aufgeführten Leistungsbezieher inzwischen eingestuft worden sind.

¹ Dazu gehören §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII. Vgl. Handlungsempfehlungen der Konferenz der obersten Landessozialbehörde (KOLS): Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes des Zweiten und Dritten Pflegestärkungsgesetzes auf die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

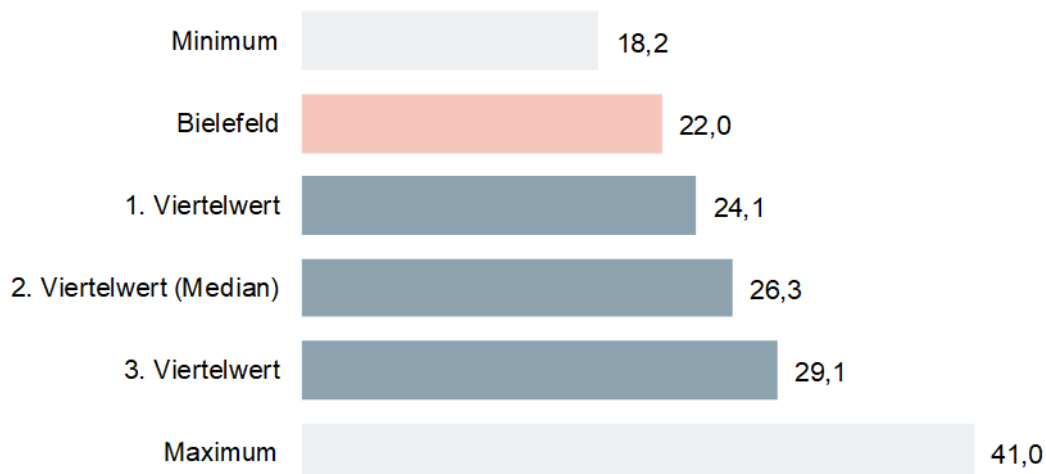
Leistungsbezieher

→ Feststellung

Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege insgesamt ist in Bielefeld sehr niedrig. Hiervon werden im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW viele in der eigenen Häuslichkeit und wenige in Einrichtungen versorgt.

Als Leistungsbezieher versteht die gpaNRW eine statistische Größe, für die wir Jahresdurchschnittswerte zugrunde gelegt haben. Der aus dem Jahresdurchschnitt gewonnene Wert entspricht dem Jahresverlauf und somit der durchschnittlichen Anzahl der Hilfeempfänger in einem Jahr.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,3	21,4	24,4	26,4	31,4	42,0	19

Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in den vergangenen Jahren ist den Tabellen im Anhang dieses Berichtsteils zu entnehmen.

In der Leistungsdichte erreicht die **Stadt Bielefeld** in 2018 mit 22,0 Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren den zweitbesten Vergleichswert. Gegenüber 2017 ist die Leistungsdichte deutlich gesunken.

Der starke Rückgang der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege, insbesondere außerhalb von Einrichtungen in 2018, ist sicherlich auch Folge der Einführung des Pflegestärkungsgesetzes III. Danach erbringt die Pflegeversicherung höhere Leistungen nach dem SGB XI. Hierdurch werden die Pflegebedürftigen in die Lage versetzt, ihren Pflegebedarf vorrangig ganz oder zumindest zu einem höheren Anteil durch die Pflegeversicherung zu decken. Darüber hinaus wurde Leistungsbeziehern der früheren Pflegestufe 0 nicht automatisch ein Pflegegrad zugewiesen. Bis zur erforderlichen Neubegutachtung werden diesen Personen Leistungen nach der Übergangsregelung des § 138 SGB XII gewährt. In den Fällen, welche bei der Neubegutachtung unterhalb des Pflegegrades 1 verbleiben, finden Leistungsverchiebungen vom Siebten Kapitel SGB XII (Hilfe zur Pflege) in das Neunte Kapitel SGB XII (Hilfe in anderen Lebenslagen) statt.

Grundsätzlich wird die Leistungsdichte im Wesentlichen durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsstruktur,
- soziale Strukturen,
- Höhe der Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen,
- Anzahl der Pflegebedürftigen,
- Steuerungsleistungen der Kommune.

Wie zuvor bereits ausgeführt, stellen sich in Bielefeld sowohl die Bevölkerungsstruktur als auch die sozialen Strukturen (SGB II-Quote, Arbeitslosenquote und GfK Kaufkraft) im Vergleich der kreisfreien Städte unterdurchschnittlich dar mit der Folge, dass weniger Menschen die Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen.

Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bezogen auf die Einwohner ab 65 Jahre stellen sich durchschnittlich dar. Fallbezogen hingegen sind diese recht hoch (Details siehe Kapitel „Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen“). Aufgrund der hohen Fallaufwendungen ist davon auszugehen, dass weniger Menschen mit ihrem Einkommen und Vermögen die Aufwendungen für die Pflege bestreiten können und diese daher die Leistungsdichte eher negativ beeinflussen.

Als Indikator für die Anzahl der Pflegebedürftigen werden die Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ins Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahren gesetzt.

Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
20,90	16,16	19,25	20,30	22,75	24,74	22

Quelle: Landespflegestatistik 2017 (Veröffentlichung alle zwei Jahre; keine Vergleichswerte für 2018)

Der Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren ist in Bielefeld leicht überdurchschnittlich und wirkt sich damit eher belastend auf die Anzahl der Leistungsbezieher aus. Gleichwohl ist die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in 2017 und 2018 unterdurchschnittlich. Dies zeigt, dass u.a. die im Vergleich positive soziale Struktur in Bielefeld dazu führt, dass viele pflegebedürftige Menschen die Pflege durch eigene Mittel und Leistungen der Pflegeversicherung decken können.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	8,16	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	13,85	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

In der Zeitreihe hat sich die Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren außerhalb und in Einrichtungen wie folgt entwickelt:

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen Stadt Bielefeld 2014 bis 2018

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	12,89	12,92	12,65	10,05	8,16
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	14,37	14,39	14,60	14,23	13,85

Bei der Leistungsdichte ist sowohl bei den Hilfen außerhalb als auch in Einrichtungen ein tendenzieller Rückgang festzustellen. Insbesondere der deutliche Rückgang außerhalb von Einrichtungen ist auf die höheren Leistungen der Pflegeversicherung durch die Pflegestärkungsgesetze zurückzuführen. Hierdurch wurde ein Teil der vorherigen Hilfeempfänger mit Bezug von

Hilfe zur Pflege nach SGB XII in die Lage versetzt, die anfallenden Kosten durch die Pflegeversicherung nach SGB XI zu decken.

Im interkommunalen Vergleich 2018 ordnet sich die Leistungsdichte bei den ambulanten Hilfen in Bielefeld im oberen Bereich ein. Nur zwei Kommunen konnten einen höheren Wert verzeichnen. Bei den stationären Hilfen konnte ein Wert nahezu am Minimum erreicht werden. Sowohl der hohe Wert bei den ambulanten als auch der niedrige Wert bei den stationären Hilfen sind positiv zu bewerten insbesondere vor dem Hintergrund, dass in der Gesamtbetrachtung aller Fälle ebenfalls eine sehr niedrige Falldichte festgestellt werden konnte.

Eine im Vergleich niedrige Leistungsdichte kann auf eine gute Leistungssteuerung der Kommune hinweisen. Hierzu wird auf das Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ verwiesen.

Ambulante Quote

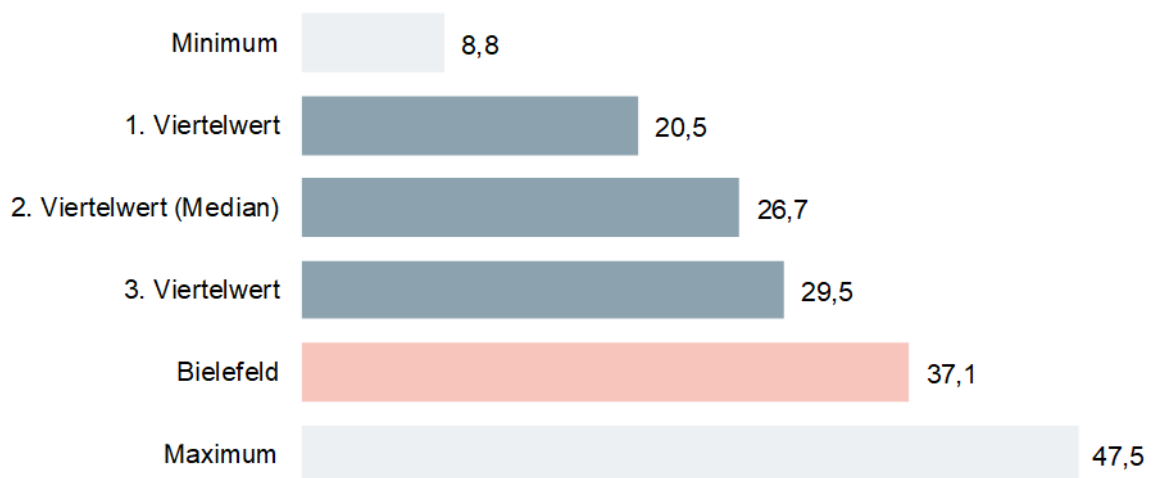
→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld weist im Vergleich eine sehr ausgeprägte ambulante Quote bei den Hilfen zur Pflege aus. Sie wird dem in § 13 Abs. 1 SGB XII verankerten Grundsatz „ambulant vor stationär“ gerecht.

Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen im vertrauten Sozialraum spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zu den „Leistungsbeziehern gesamt“ drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Ambulante Quote 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
41,4	11,6	21,6	28,6	32,2	47,4	19

Unter den im Vergleich eingegangenen kreisfreien Städten weist die **Stadt Bielefeld** eine sehr hohe ambulante Quote auf. Durch den Umstellungsprozess aufgrund des Pflegestärkungsgesetzes III ist der Wert für 2017 nur als Orientierungsgröße anzusehen. Das Jahr 2018 bietet jedoch bereits repräsentative Werte. Im Vergleich der Jahre 2017 und 2018 ist die ambulante Quote in Bielefeld rückläufig. Dieses gilt auch für den überwiegenden Teil der im Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte. Diese Entwicklung ist Folge der Pflegestärkungsgesetze, wonach die Fallzahlen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen deutlich abgenommen haben und die Fallzahlen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen hingegen nur leicht gesunken bzw. annähernd gleichgeblieben sind.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren sind in der Stadt Bielefeld in 2018 trotz einer sehr niedrigen Leistungsdichte und einer hohen ambulanten Quote nur durchschnittlich. Dieses liegt an den hohen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind außerhalb von Einrichtungen in etwa gleich hoch wie in Einrichtungen.

→ Feststellung

In Bielefeld werden vergleichsweise viele pflege- und somit kostenintensive Fälle in der häuslichen Umgebung versorgt. Dieses führt jedoch zu den im Vergleich höchsten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen. Hierdurch wird deutlich, dass die Stadt Bielefeld den Grundsatz „ambulant vor stationär“ lebt. Dieser gesetzliche Grundsatz berücksichtigt nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Kommunen, sondern auch den vorrangigen Wunsch der Leistungsberechtigten auf eine häusliche Betreuung.

→ Feststellung

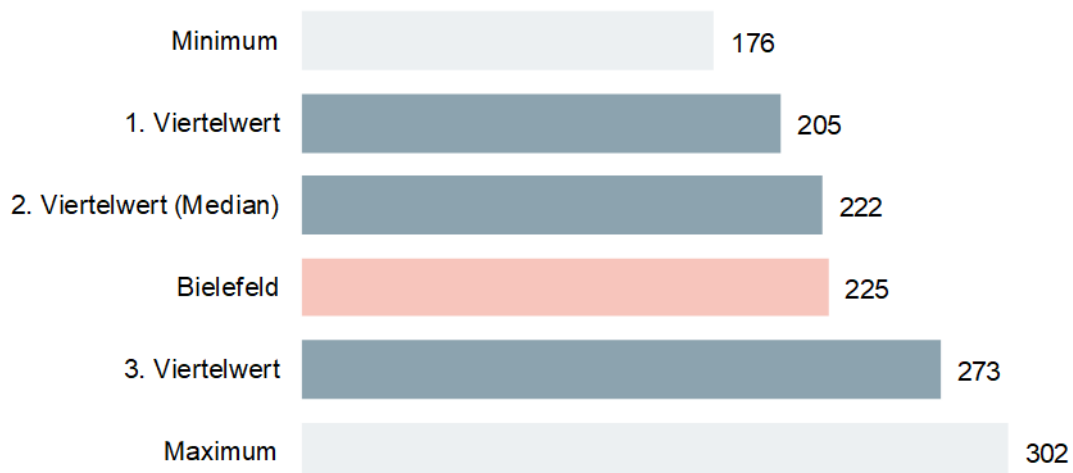
Die Stadt Bielefeld erzielt im interkommunalen Vergleich hohe Erträge aus der Unterhalts-heranziehung bei der Hilfe zur Pflege. Dieses liegt insbesondere auch daran, dass in Bielefeld Pflichtige auch bei den Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zum Unterhalt herangezogen werden, welches entgegen geltendem Recht nicht bei allen Vergleichskommunen erfolgt. Hierbei werden im Vergleich die höchsten Erträge vereinnahmt.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat die Kommune das Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Dabei ist der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe zu beachten. Der Sozialhilfeträger muss im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen.

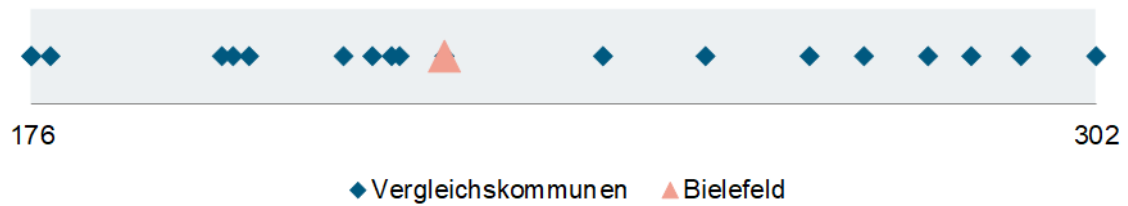
Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Aufwendungen für Transferleistungen

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

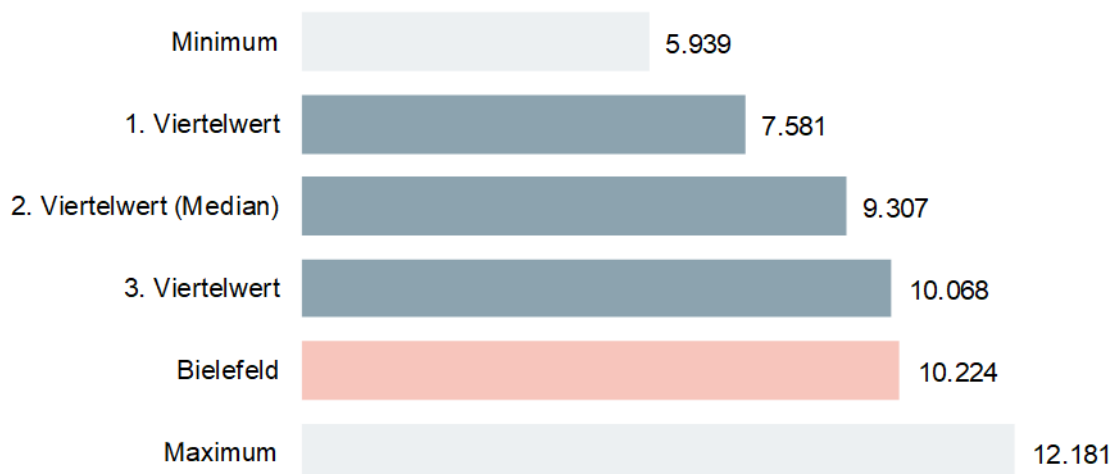


2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
218	174	203	224	280	358	21

Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren stellen sich in der **Stadt Bielefeld** im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte sowohl 2017 als auch 2018 durchschnittlich dar. Bei der zuvor festgestellten sehr niedrigen Leistungsdichte sind für diese einwohnerbezogene Kennzahl vordergründig Aufwendungen im unterdurchschnittlichen Bereich zu erwarten. Der Grund, warum dieses in Bielefeld nicht der Fall ist, ergibt sich aus den im Folgenden im interkommunalen Vergleich dargestellten hohen fallbezogenen Aufwendungen.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
8.975	5.570	6.896	8.674	9.176	11.115	19

Im Zeitreihenvergleich stellen sich die fallbezogenen Transferaufwendungen wie folgt dar:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Bielefeld

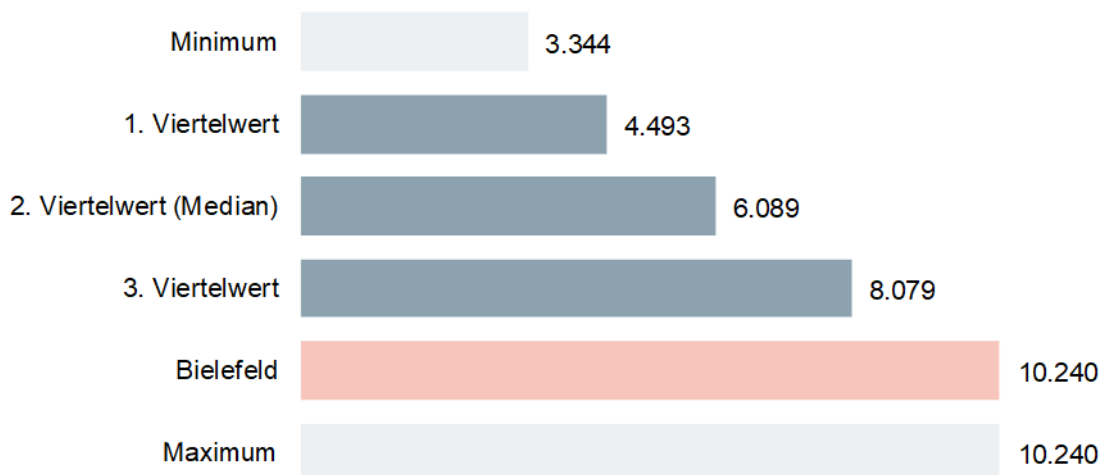
Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	17.368.474	17.643.127	17.761.121	14.424.293	14.922.380
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege gesamt	1.787	1.803	1.805	1.607	1.460
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	9.718	9.784	9.840	8.975	10.224

In den Jahren 2014 bis 2016 waren die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Bielefeld recht konstant. In 2017 ist ein deutlicher Rückgang erkennbar, welcher auf die Pflegestärkungsgesetze und den damit folgenden höheren Leistungen der Pflegekassen zurückzuführen ist. Mittel- und langfristig ist jedoch durch höhere Pflegesätze, Ausweitung der Leistungen, höhere Anzahl an Pflegebedürftigen etc. von steigenden Transferaufwendungen auszugehen. Ein deutlicher Anstieg zeigt sich bereits in 2018.

Zur Analyse der im Vergleich hohen Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher werden im Folgenden die Fallaufwendungen für Hilfen außerhalb und in Einrichtungen getrennt dargestellt.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro 2018



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
8.621	3.214	3.551	4.983	7.171	9.717	19

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen Stadt Bielefeld

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	6.979.744	7.385.103	6.882.101	5.732.973	5.539.892
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	845	853	838	665	541
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	8.260	8.658	8.213	8.621	10.240

Im Vergleich bilden die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Bielefeld in 2018 den Maximalwert ab. Somit beeinflusst dieser Wert die in der Gesamtbetrachtung dargestellten Fallaufwendungen negativ. Diese hohen Fallaufwendungen überraschen nicht, da aufgrund der hohen ambulanten Quote auch eine Vielzahl sehr pflege- und somit kostenintensiver Fälle in der häuslichen Umgebung gepflegt werden. Dieses wird aus der folgenden Tabelle deutlich.

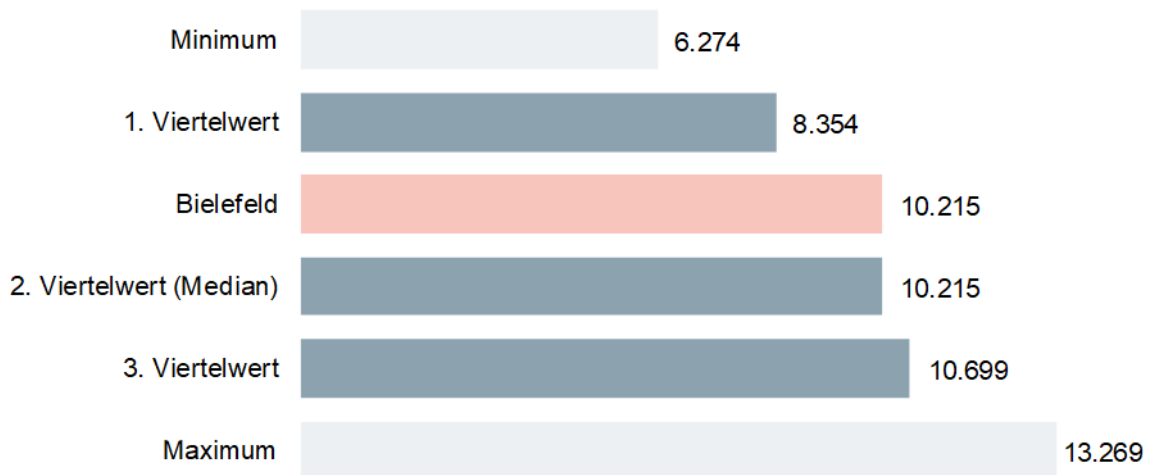
Verteilung der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen auf die Pflegegrade 2018

Pflegegrade	Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Bielefeld	Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Bielefeld in Prozent	Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Prozent - Median der Vergleichskommunen
Pflegegrad 1	16	3,21	5,16
Pflegegrad 2	145	29,06	38,32
Pflegegrad 3	155	31,06	30,49
Pflegegrad 4	101	20,24	13,53
Pflegegrad 5	37	7,41	5,41
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	45	9,02	1,84
Summe	499	100,0	

Aus der Aufstellung wird deutlich, dass in Bielefeld bei den ambulanten Leistungsbeziehern die Anteile ab Pflegegrad 3 höher sind als im Mittel der in den Vergleich eingegangenen kreisfreien Städte. Hierdurch erklärt sich der sehr hohe fallbezogene Transferaufwand bei den Hilfen außerhalb von Einrichtungen. Verstärkt wird der Effekt noch durch den hohen Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro 2018



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9.226	5.879	8.893	9.341	10.121	12.102	20

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Bielefeld

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Euro	10.388.730	10.258.024	10.879.020	8.691.320	9.382.488
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen	942	950	967	942	919
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro	11.025	10.795	11.249	9.226	10.215

Mit den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher von 10.215 Euro bildet die Stadt Bielefeld in 2018 den mittleren aller Vergleichswerte ab. Dieser Wert ist somit im Gegensatz zu den ambulanten Aufwendungen für die Gesamtbetrachtung der fallbezogenen Aufwendungen nicht prägend.

Im Zeitreihenvergleich zeigen sich die fallbezogenen Transferaufwendungen bei den stationären Hilfen in den Jahren 2014 bis 2016 konstant. Die seit 2017 höheren Leistungen der Pflegeversicherung haben im Wesentlichen zu dem in 2017 dargestellten Rückgang der Aufwendungen geführt.

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseigenen Eigenanteil (EEE). Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Juli 2018 für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE der Stadt Bielefeld im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 837 Euro deutlich über dem Durchschnittswert von 755 Euro. Somit sind die Kosten der stationären Einrichtungen in Bielefeld höher als in vielen Vergleichsstädten. Dieses wirkt sich belastend auf die Kennzahl aus. Gleichwohl stellt diese sich nicht überdurchschnittlich dar.

Leicht überdurchschnittlich zeigen sich im Vergleich der kreisfreien Städte im Bereich des LWL² auch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung. In der Summe führt dies dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Bielefeld bei 1.809 Euro liegt. Der Mittelwert beträgt 1.710 Euro.

Aufwendungen für Pflegegeld

Aufwendungen für Pflegegeld 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	94,59	94,59	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegegeld gesamt in Euro	5.850	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

² siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI; Ziffer 1. Auswertung für den Bereich des LWL zum Stichtag 30.06.2018; Herausgeber: Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Bei den Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen erreicht die Stadt Bielefeld sowohl einwohner- als auch fallbezogen den niedrigsten Wert.

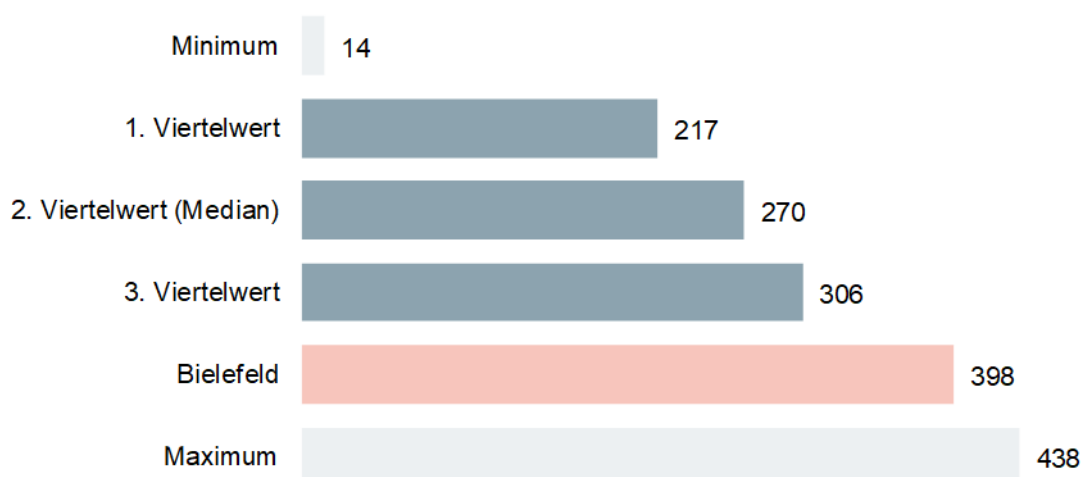
Nach eigenen Angaben sind in Bielefeld viele Einrichtungen bereits frühzeitig modernisiert worden und somit in einem guten baulichen Zustand. Die Modernisierung eines Trägers ist in den bis 2018 erhobenen Daten noch nicht eingeflossen. Es ist daher zu erwarten, dass sich das Niveau des Pflegewohngeldes in Bielefeld erhöhen wird.

Darüber hinaus ist mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) eine Vielzahl von Änderungen zur Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Deren Auswirkungen können derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Bisher sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Insbesondere fehlen Erfahrungswerte bezüglich der Auswirkungen auf die Höhe der Investitionskosten für Mieteinrichtungen.

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Kommune aufgrund gesetzlicher Vorgaben der verpflichtenden Standards zumindest fallbezogen nur bedingt steuerbar. In der Gesamtsumme der städtischen Aufwendungen hingegen wirkt sich eine hohe ambulante Quote von pflegebedürftigen Leistungsbeziehern positiv aus. Je mehr pflegebedürftige Menschen ambulant statt stationär versorgt werden, desto geringer fallen die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren aus. Aufgrund der im Vergleich bereits festgestellten hohen ambulanten Quote bei der Stadt Bielefeld ergibt sich folgerichtig auch der gute Wert bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
331	19,72	172	238	286	427	17

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen in Euro 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	233	0,00	0,00	6,23	22,10	233	12
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	495	16,55	301	338	429	648	14

Die Stadt Bielefeld erzielt in 2018 bei den Erträgen aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher im Vergleich den dritthöchsten Wert. Bei getrennter Betrachtung der ambulanten Hilfen werden in Bielefeld sogar die höchsten Unterhaltserträge erreicht. Auch bei den Erträgen bei den stationären Hilfen gehört Bielefeld zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Erträgen.

Mit der Zustimmung des Bundesrates am 29. November 2019 hat das Angehörigen-Entlastungsgesetz abschließend das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern sind vom Sozialhilfeträger mit Wirkung ab dem 01. Januar 2020 erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen.

Durch die ab 2020 geltende Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr herangezogen werden. Neben der finanziellen Mehrbelastung der Kommunen durch den Wegfall eines Großteils der Unterhaltserträge wird diese Regelung mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Hilfe zur Pflege eher als bisher in Anspruch genommen wird. Ungeachtet der grundlegenden gesetzlichen Änderungen hat die gpaNRW in der Prüfung die bislang geltende Rechtslage als Maßstab gelegt. Bestehende Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfegewährung bis zum 31. Dezember 2019 können unter Beachtung von Verjährungsfristen auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes verfolgt werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn die Unterhaltspflicht mit rechtswahrender Mitteilung zwar dem Grunde nach, wegen ausstehender Einkommens- und Vermögensüberprüfung aber noch nicht der Höhe nach, festgestellt worden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Der Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte konsequent vermieden werden.

Die Unterhaltsheranziehung erfordert in der Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-How. Genau aus diesen Gründen hat die Stadt Bielefeld die Unterhaltsheranziehung spezialisiert. Die Organisation erfüllt somit die Voraussetzung einer optimalen Aufgabenerfüllung. Wie die Aufgaben der Hilfe zur Pflege insgesamt organisiert sind und das Personal eingesetzt wird, betrachten wir vertieft im nächsten Kapitel.

➔ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Die Organisation und der Personaleinsatz bieten in Bielefeld eine gute Grundlage zur effektiven und rechtmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch im Bereich der Prozessdarstellung und der Vordruckeinbindung in das Fachverfahren.

Die Organisation im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege sollte eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung ermöglichen. Das setzt u.a. folgende Rahmenbedingungen voraus:

- Die Organisation der Hilfestellung und erforderliche Arbeitsprozesse sind strategisch und fachlich ausgerichtet.
- Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe.
- Es sind Standards zur Aufgabenerledigung vorhanden und dokumentiert.
- Ein Wissensmanagement ist eingerichtet.
- Die Mitarbeiter besuchen regelmäßig Fortbildungen.
- Eine aufgabengerechte Fachsoftware wird genutzt.

Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sind bei der Stadt **Bielefeld** dem Dezernat 5 (Soziales) und dort dem Amt 500 (Amt für soziale Leistungen -Sozialamt-) zugeordnet. Die im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege stehenden Aufgaben verteilen sich wie folgt auf die untergeordneten Geschäftsbereiche, Abteilungen und Abschnitte:

- Geschäftsbereich 500.1 (Verwaltung)
 - Abteilung 500.12 (Förderungsmanagement)
- Geschäftsbereich 500.2 (Wirtschaftliche Hilfen Soziales)
 - Abteilungen 500.21 und 500.25 (SGB XII außerhalb von Einrichtungen)
 - Abteilung 500.23 (SGB XII in Einrichtungen)
 - Abteilung 500.24 (SGB XII Bedarfsfeststellung)
- Geschäftsbereich 500.3 (Pflege und Teilhabe)

- Abteilung 500.31 (Senioren und Menschen mit Behinderung)
 - Abschnitt 500.311 (Zentrale Beratungsstelle)
 - Abschnitte 500.312 und 500.313 (Quartierssozialarbeit)
- Abteilung 500.32 (Besondere soziale Angelegenheiten)
 - Abschnitt 500.321 (Heimaufsicht).

Alle an der Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege beteiligten Mitarbeiter*innen arbeiten zentralisiert im Rathaus der Stadt Bielefeld. Die Beratung erfolgt in guter und vertrauensvoller Zusammenarbeit mit der AOK Nordwest, der Barmer und der BKK Gildemeister Seidensticker in den Pflegestützpunkten und dem Wohlfahrtsverband AWO auch dezentral.

Aktuelle Stellenbeschreibungen für die Mitarbeitenden in der Sachbearbeitung liegen vor. Die Arbeitsprozesse werden durch Richtlinien, Arbeitshilfen und Checklisten unterstützt. Arbeitsabläufe zu den Schnittstellen wie z.B. zur Unterhaltssachbearbeitung sind definiert und haben sich automatisiert. Prozessbeschreibungen wurden im Zusammenhang mit der Einführung des Fachdienstes Pflege vorgenommen und visualisiert. Für die Sachbearbeitung gibt es keine Prozessbeschreibungen. Diese sind jedoch hilfreich, um für alle Mitarbeitenden Orientierung für einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte und der daran zu beteiligten Personen/Institutionen sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte zur Sicherstellung einer einheitlichen und kontinuierlichen Bearbeitung für die in der Sachbearbeitung zu erfüllenden Aufgaben Prozessbeschreibungen erstellen.

Prozessbeschreibungen erleichtern auch die Einarbeitung von neuen Beschäftigten, welche sich hieran orientieren können. Ein Einarbeitungskonzept ist vorhanden. Für die Einarbeitung stehen insbesondere erfahrene Fachkräfte zur Verfügung. Nach Auskunft der Stadt Bielefeld hat sich diese Form der Einarbeitung bewährt und funktioniert sehr gut. Ein Wissensmanagement ist nicht vorhanden. Aufgrund der demographischen Entwicklung und des zu erwartenden Fachkräftemangels auch im öffentlichen Dienst wird es zukünftig zu einer erhöhten Fluktuation kommen. Mit dem Ausscheiden von erfahrenen Beschäftigten kann es auch zum Wissensverlust kommen. Die Bewahrung dieses Wissensbestandes bedarf einer Organisation. Das Wissensmanagement kann in Form einer Datenbank organisiert werden, welche u.a. alle fachlichen Hinweise, Arbeitsabläufe, Leitfäden, Checklisten und Links zu einschlägigen Rechtsstellen enthält. Ein solches Wissensmanagement reduziert auch die zeitlichen Ressourcen der erfahrenen Mitarbeiter bei der Einarbeitung von neuen Beschäftigten. In Bielefeld werden für den Bereich der Hilfe zur Pflege alle notwendigen Informationen, Leitlinien sowie sämtliche Protokolle der Dienstbesprechungen in das Intranet der Stadt eingestellt und stehen somit allen Mitarbeiter*innen zur Verfügung.

Für den Bereich der Hilfen zur Pflege werden für die Mitarbeiter*innen regelmäßig Schulungen und Fortbildungen angeboten. Beim Eintreten rechtlicher Änderungen wie z.B. zuletzt bei den

Pflegestärkungsgesetzen wird für alle Beschäftigten eine Inhouse-Schulung organisiert. Ansonsten bilden sich zumeist einzelne Mitarbeiter*innen fort, welche dann das Wissen als Multiplikatoren weitergeben.

Im Vergleich zu anderen sozialen Bereichen stellt sich die Fluktuation im Bereich der Hilfe zur Pflege recht gering dar. Der Krankenstand liegt im normalen Bereich. Die Auslastung der Mitarbeiter*innen wird monatlich nachgehalten. Eine Anpassung erfolgt jedoch erst dann, wenn sich dauerhaft über mehrere Monate Abweichungen von den festgelegten Richtwerten ergeben. Der Personalbestand in der Sachbearbeitung wird aktuell als auskömmlich angesehen. Zu den Fallbelastungen je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung von Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen wird auf das folgende Kapitel „Personal- und Leistungskennzahlen“ verwiesen.

Für die Fallbearbeitung wird bei der Stadt Bielefeld eine Fachsoftware eingesetzt. Dieses Verfahren verfügt auch über ein Auswertemodul, über das standardmäßige Auswertungen erfolgen. Bescheide werden aus dem Fachverfahren erzeugt. Darüber hinaus werden weitere Schriftstücke insbesondere im ambulanten Bereich nicht über dieses Verfahren, sondern manuell erzeugt. Fachverfahren bieten im Regelfall die Möglichkeit, diese im Verfahren zu hinterlegen und hieraus zu generieren. Hierdurch können Medienbrüche, welche oft zusätzlichen Aufwand, Wartung und Fehlerrisiken hervorrufen, vermieden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob nicht alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und hieraus generiert werden können.

Eine digitalisierte Aktenführung erfolgt für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege noch nicht. Die Stadt Bielefeld hat hierzu ein gesamtstädtisches Konzept erstellt. Das Sozialamt soll frühestens im Jahre 2022 angebunden werden.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ **Feststellung**

Die Fallzahlenbelastung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege liegt sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen auf einem im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen Niveau.

→ **Feststellung**

Die Personalausstattungen der Aufgaben Wohn- und Pflegeberatung und Unterhaltsheranziehung stellen sich im Vergleich unterdurchschnittlich dar. Die Aufgabenwahrnehmungen erfolgen effektiv und erfordern aktuell keine Stellenanpassung.

Die Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und qualitativ bearbeiten zu können. Dieses setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Die Stadt **Bielefeld** setzt im Bereich der Hilfe zur Pflege einschließlich Leitungsaufgaben (Overhead) insgesamt 25,36 Vollzeit-Stellen ein. Diese verteilen sich wie folgt:

- Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege insgesamt 15,82 Vollzeit-Stellen, davon
 - Leitungsaufgaben 2,02 Vollzeit-Stellen (davon Leistungsgewährung Hilfen außerhalb von Einrichtungen 0,88 und in Einrichtungen 1,14),
 - Sachbearbeitung Leistungen außerhalb von Einrichtungen 6,31 Vollzeit-Stellen,
 - Sachbearbeitung Leistungen in Einrichtungen 7,49 Vollzeit-Stellen,
- Pflege- und Wohnberatung 3,62 Vollzeit-Stellen (davon 3,40 Verwaltungsmitarbeiter*innen und 0,22 Pflegefachkräfte),
- Pflegefachkräfte in der Bedarfsfeststellung 2,83 Vollzeit-Stellen,
- Unterhaltsheranziehung 3,09 Vollzeit-Stellen.

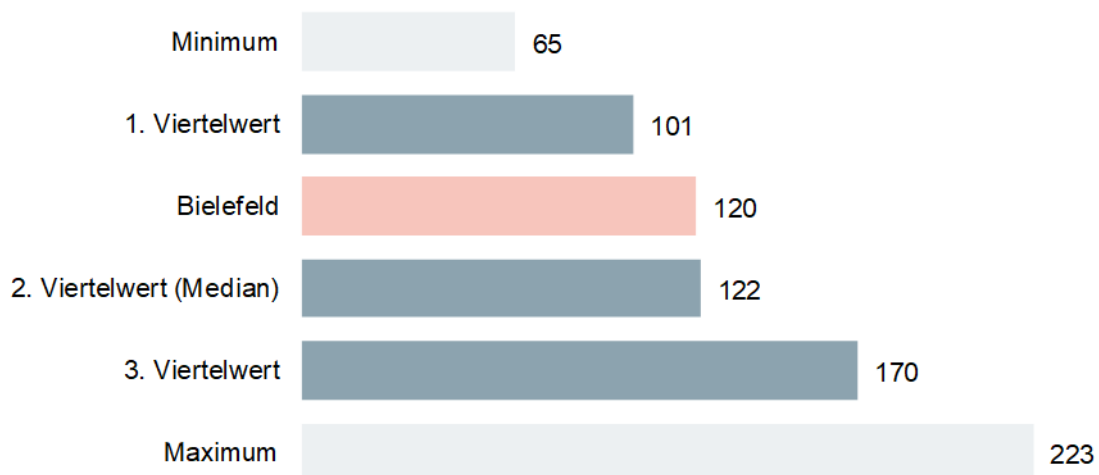
Um die Stellenausstattung der Stadt Bielefeld zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung ohne Overhead vor.

Die Kennzahlen „Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege je 10.000 Einwohner“ getrennt nach außerhalb und in Einrichtungen können für die Stadt Bielefeld nicht erhoben und interkommunal verglichen werden. Dieses begründet sich darin, dass die Stadt Bielefeld die Stellenanteile der eingesetzten Pflegefachkräfte nicht auf die Aufgabenbereiche ambulant und stationär aufteilen konnte. Diese sind für die Bedarfsfeststellung in beiden Aufgabenbereichen und insbesondere auch im Übergang von den ambulanten zu den stationären Hilfen tätig. Eine belastbare Schätzung der Anteile konnte nicht vorgenommen werden. Auf die Darstellung der einwohnerbezogenen Kennzahlen wird daher verzichtet.

Im Folgenden werden daher für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen lediglich Leistungskennzahlen erhoben.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

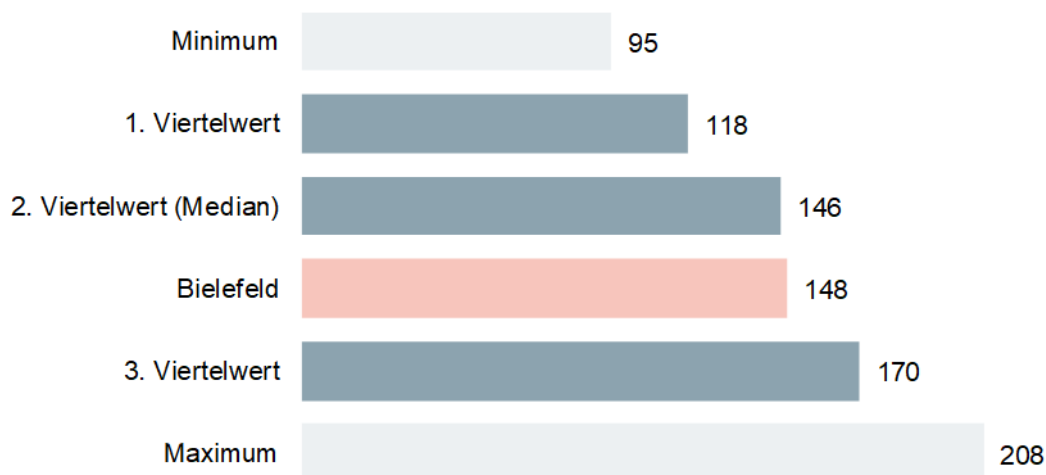
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018



Der interkommunale Vergleich der kreisfreien Städte zeigt für die Stadt Bielefeld bei der Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen eine durchschnittliche Fallbelastung je Vollzeit-Stelle. Die Stellenausstattung in der Sachbearbeitung ist für eine umfassende und qualitative Leistungserbringung geeignet.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018



Auch bei der Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erreicht die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich eine durchschnittliche Fallbelastung je Vollzeit-Stelle. Auch hier ist die Stellenausstattung in der Sachbearbeitung für eine umfassende und qualitative Leistungserbringung auskömmlich.

Pflege- und Wohnberatung

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung Stadt Bielefeld 2018

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,49	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Die Pflege und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion. An dieser Stelle kann eine qualifizierte und beratende Zugangssteuerung auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ zu den notwendigen Hilfen erfolgen. In Bielefeld wird diese Beratung mit im Vergleich unterdurchschnittlichem städtischen Personaleinsatz durchgeführt. Über die städtische Beratung hinaus

gibt es ein zusätzliches Angebot der AWO und gut koordinierte und funktionierende Pflegestützpunkte. Hierzu wird auch auf das Kapitel „Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung“ verwiesen.

Aufgrund der zuvor festgestellten hohen ambulanten Quote und der weiteren Beratungsangebote kann von einer hohen Effektivität der Pflege und Wohnberatung in der Stadt Bielefeld ausgegangen werden. Es wird daher derzeit kein aktueller Bedarf an einer Ausweitung der städtischen Personalisierung in der Pflege- und Wohnberatung gesehen.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehungsfälle Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,44	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung bezogen auf die Einwohner über 65 Jahren stellt sich in Bielefeld im Vergleich unterdurchschnittlich dar.

Das Unterhaltsrecht erfordert ein hohes Fachwissen und unterliegt regelmäßigen rechtlichen Änderungen. Die Unterhaltsheranziehung erfolgt in Bielefeld spezialisiert im Geschäftsbereich 500.1 (Verwaltung) und dort in der Abteilung 500.15 (Forderungsmanagement). So wird gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik entsprechende Berücksichtigung findet.

Vorab erfolgt noch eine allererste Überprüfung der potenziellen Angehörigen durch die Sachbearbeitungen der Hilfe zur Pflege außerhalb bzw. in Einrichtungen. Wenn offensichtlich erkennbar ist, dass ein Unterhaltsanspruch nicht geltend gemacht werden kann, erfolgt keine Abgabe an die Abteilung Forderungsmanagement. Sobald jedoch eine Möglichkeit zur Heranziehung gesehen wird, erfolgt die Abgabe. Die Überleitungsanzeige wird ebenfalls noch durch die Sachbearbeitungen der Hilfe zur Pflege versandt. Die Schnittstelle zur Übergabe an die Unterhalts-sachbearbeitung ist beschrieben. Diese könnte wie bereits im Kapitel „Organisation der Aufgabe Hilfe Pflege“ beschrieben in einer Prozessbeschreibung in den Gesamtprozess eingebunden und verdeutlicht werden. Die Zusammenarbeit an der Schnittstelle wird seitens der Stadt Bielefeld als unproblematisch angesehen.

Nennenswerte Bearbeitungsrückstände bei der Unterhaltsheranziehung bestehen nicht. Im Zusammenhang mit der Haushaltssicherung wurde dieser Bereich vor einiger Zeit zur Steigerung der Einnahmen personell aufgestockt. Hierdurch konnten die Einnahmen deutlich gesteigert werden. Aufgrund der im interkommunalen Vergleich erzielten hohen Erträge zeigt sich die Un-

terhaltsheranziehung in Bielefeld trotz vergleichsweise niedrigem Personaleinsatz sehr wirksam. Somit wird auch für diesen Bereich auch vor dem Hintergrund des ab 01. Januar 2020 geltenden Angehörigen-Entlastungsgesetzes nicht das Erfordernis eines erhöhten Stellenbedarfs gesehen.

Aufgrund der durch das Angehörigen-Entlastungsgesetz normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro überschreiten, tritt eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten.

→ **Empfehlung**

Nach der Einführung des Angehörigen-Entlastungsgesetzes sollte der Stellenanteil für die Unterhaltsheranziehung überprüft und ggfs. angepasst werden.

➔ Steuerung und Controlling

Die Steuerung der Hilfe zur Pflege betrachten wir in unterschiedlichen Zusammenhängen:

- Fach- und Finanzcontrolling,
- Steuerung der Leistungsgewährung,
- Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung,
- Steuerung der Pflegelandschaft und
- Quartiersmanagement.

Fach- und Finanzcontrolling

➔ Feststellung

Das Fach- und Finanzcontrolling der Hilfe zur Pflege ist in Bielefeld nicht zentral im Sozialamt angesiedelt, sondern wird darüber hinaus noch auf Ebene des Dezernats 5 und in Zusammenarbeit mit dem Geschäftsbereich Finanzen wahrgenommen. Die Bereiche stehen in stetigen Austausch und sind gut verknüpft.

Eine Kommune sollte Kennzahlen erheben, für die jeweils ein Zielwert festgelegt ist. Die Planungen in der Kämmerei und im Sozialamt sollten übereinstimmen. Soll- und Ist-Werte sollte die Kommune in festgelegten Zeitabständen analysieren und daraus Maßnahmen entwickeln. Zudem sollte ein Berichtswesen installiert sein.

Bei der **Stadt Bielefeld** wird das Finanzcontrolling zentral im Dezernat 1 (Inneres / Finanzen) durchgeführt. Das Fachcontrolling erfolgt auf Ebene des Dezernates 5 (Soziales), wo auch die Fachlichkeit mit den Finanzdaten verknüpft wird. Die hierzu auf Dezernatsebene erforderlichen Informationen werden für das gesamte Amt 500 (Sozialamt) durch die Abteilung 500.13 (Abteilung Haushalt, Datenverarbeitung) zugeliefert. Das Controlling zwischen den Dezernaten Finanzen und Soziales ist miteinander verzahnt und gut abgestimmt.

Im Rahmen der Haushaltsplanung ermittelt die Abteilung 500.13 Planwerte, welche mit dem Geschäftsbereich 500.2 (Wirtschaftliche Hilfen Soziales) diskutiert und abgestimmt werden. Die Planwerte setzen sich zusammen aus Erfahrungswerten und Einschätzungen von Entwicklungen. Berücksichtigung finden darüber hinaus auch die jeweils aktuellen Sozialstrukturen wie z.B. die SGB II-Quote. Die ermittelten Planwerte werden dann über das Dezernatscontrolling an das Finanzcontrolling weitergeleitet.

Ein Soll-Ist-Abgleich der Finanzdaten erfolgt ebenfalls durch die Abteilung 500.13 und somit im Sozialamt selbst. Der Abgleich wird amtsintern monatlich durchgeführt und dokumentiert. Diese Auswertung erhält auch das Dezernatscontrolling zur Kenntnis. Abweichungen werden analysiert. Vorschläge zur Gegensteuerung werden in einem kooperativen Austausch zwischen Fach- und Finanzabteilung erarbeitet. Für das Berichtswesen gibt es Richtlinien als einheitliche

Vorgabe für die Gesamtverwaltung. Innerhalb des Fachamtes wird ein monatlicher Bericht erstellt. Für das Amt Finanzen sind über das Dezernatscontrolling Tertialberichte und ein Jahresbericht vorzulegen. Darüber hinaus erstellt die Stadt Bielefeld jährlich einen Pflegebericht und einen Bericht über Lebenslagen und soziale Leistungen, welcher auch veröffentlicht wird.

Die Stadt Bielefeld nimmt an dem vom Beratungsunternehmen con_sens durchgeführten Vergleichsring der mittelgroßen Großstädte mit insgesamt 12 kreisfreien Städten aus NRW teil. Ziel der Teilnahme am Vergleichsring ist u.a. der qualifizierte interkommunale Austausch. Der von con_sens zuletzt erstellte Bericht³ stellt ausgewählte, besonders aussagekräftige Kennzahlen für den Bereich der Hilfe zur Pflege dar. Es wurden aber noch weitere Kennzahlen erhoben, die den Projektverantwortlichen in den beteiligten Städten zur Verfügung stehen. Das Benchmarking zielt darauf ab, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen beobachteten Ergebnisse transparent zu machen und die ihnen zu Grunde liegenden Abläufe und Organisationsstrukturen zu erkennen sowie effektiver zu gestalten. Der con_sens-Bericht wird der gesamten Stadtverwaltung zur Verfügung gestellt. Die aufgrund der Teilnahme der Stadt Bielefeld am Vergleichsring vorhandenen Kennzahlen und Auswertungen bilden eine gute Grundlage für ein Fach- und Finanzcontrolling im Bereich der Hilfen zur Pflege.

Im Haushaltsentwurf der Stadt Bielefeld 2020/2021 ist mit der „Förderung der Selbstständigkeit und der selbstbestimmten Lebensführung“ ein globales Ziel benannt. Dieses Ziel soll durch eine bedarfsgerechte Versorgung von Menschen mit körperlichen und geistigen/seelischen Einschränkungen im häuslichen und stationären Bereich, der Sicherung bzw. Bereitstellung angemessenen Wohnraums und der Förderung des ehrenamtlichen Engagements erreicht werden. Mit dem Verhältnis ambulante/stationäre Pflege wird nur eine echte Kennzahl abgebildet. Bei den darüber hinaus aufgeführten Zahlen der Wohn- und Pflegeberatungen und der durchschnittlichen Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach Kapitel 7 SGB XII handelt es sich um reine Grunddaten. Ziele zu weiteren Haushaltskennzahlen werden in Bielefeld nicht formuliert. Die im Rahmen des Soll-Ist-Vergleichs festgestellten Abweichungen werden ohne zuvor festgelegte Zielwerte analysiert. Nach Auskunft der Stadt Bielefeld werden Ziele außerhalb des Controllingsystems formuliert und verfolgt, ohne hierfür Zielwerte festzulegen.

Voraussetzung für die objektive Beurteilung der Zielerreichung innerhalb eines Controlling-Kreislaufes ist es, dass Ziele klar und eindeutig definiert sind. Die Ziele sollten „SMART“ und somit Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch und Terminiert formuliert werden. Die gesetzten Ziele können im wiederkehrenden Controlling-Kreislauf veränderten Erfordernissen ständig angepasst werden. Klar definierte Ziele erleichtern auch den ständigen transparenten Kommunikationsprozess aller am Controlling beteiligter Personen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte zur objektiven Bewertung der Zielerreichung für die Kennzahlen eindeutige Ziele formulieren.

³ Benchmarking der mittelgroßen Großstädte in Nordrhein-Westfalen – Kennzahlenvergleich SGB XII 2018

Steuerung der Leistungsgewährung

➔ Feststellung

Das Hilfeverfahren bei der Hilfe zur Pflege ist in Bielefeld standardisiert und auf den Verbleib der Hilfebedürftigen in deren häuslichen Umgebung und somit auf den Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Dieses begründet sich insbesondere durch die gute Zugangssteuerung sowohl bei den ambulanten als auch den stationären Hilfen und spiegelt sich in der hohen ambulanten Quote wider.

➔ Feststellung

Zwischen den Sachbearbeitern und den Pflegefachkräften besteht eine gute und ergebnisorientierte Zusammenarbeit.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehört ein geregeltes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss die Kommune eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung gewährleisten. Dazu zählt für die gpaNRW insbesondere:

- eine leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs,
- ein strukturiertes (softwaregestütztes) Hilfeverfahren,
- der Grundsatz „ambulant vor stationär“,
- eine passgenaue Bedarfsdeckung,
- der Einsatz von Pflegefachkräften,
- die Förderung präventiver Maßnahmen,
- eine regelmäßige Überprüfung der Hilfestellung und
- die rechtmäßige Heranziehung von Unterhaltspflichtigen.

In der **Stadt Bielefeld** werden die Hilfen zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen getrennt in verschiedenen Abteilungen bearbeitet. Dieses sind für die Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen die Abteilungen 500.21 / 500.25 und für die Hilfen zur Pflege in Einrichtungen die Abteilung 500.23. Bei den ambulanten Hilfen erfolgt eine Einheitssachbearbeitung für alle Hilfen nach dem SGB XII.

In Fällen der ambulanten Hilfen findet eine systematische und intensive Beratung statt, um eine Hospitalisierung nach Möglichkeit zu vermeiden bzw. so weit als möglich zeitlich zu verzögern. Es erfolgen grundsätzlich persönliche Gespräche mit den antragstellenden Personen (Pflegebedürftige, Angehörige, Betreuer). Wird ein Pflegebedarf bekannt, wird der Pflegefachdienst der Abteilung 500.24 mit einem Vordruck zur Bedarfsfeststellung beauftragt. Die Bedarfsfeststellung erfolgt durch eine Pflegefachkraft nach Dringlichkeit im Regelfall durch einen Hausbesuch.

Für jeden Leistungsbezieher erfolgt eine individuelle Hilfeplanung und Zugangssteuerung. Einmal pro Woche findet zu den Neufällen eine Fallkonferenz statt. Neben den zuständigen Fachabteilungen (500.21 / 500.25) nehmen auch noch Bedienstete aus der Abteilung Bedarfsfeststellung (500.24) und dem Quartiersmanagement (500.312 / 500.313) teil. Hierbei werden alle

relevanten Fragen erörtert. Falls erforderlich, werden auch Betreuer von Antragstellern hinzugezogen. Diese Vorgehensweise ist geeignet, um eine passgenaue Bedarfsdeckung festzustellen.

Eine weitere systematische und intensive Betreuung und Beratung der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist insbesondere für den weiteren Verbleib in der häuslichen Umgebung von besonderer Bedeutung. Ob der dokumentierte Bedarf so noch besteht bzw. die Maßnahmen wirken, wird in Bielefeld in bereits laufenden Fällen von den Pflegefachkräften der Abteilung 500.23 (Bedarfsfeststellung) regelmäßig überprüft. In diesem Zusammenhang werden die Leistungsbezieher auch weitgehend über weitere Themen, wie z.B. den Möglichkeiten von präventiven Maßnahmen, beraten. Ein Verweis an die Pflege- und Wohnberatung zu den über die Leistungsgewährung hinausgehenden Beratungsthemen erfolgt daher nicht.

Der Zugang von stationären Hilfen ist zumeist Folge eines Krankenhausaufenthaltes der Hilfebedürftigen, bei denen eine häusliche Pflege im Regelfall nicht mehr möglich ist. Die Zusammenarbeit zwischen den Krankenhäusern und der Stadt Bielefeld wird als gut und kommunikativ beschrieben. Wenn das Erfordernis einer stationären Pflege gesehen wird, erfolgt eine entsprechende Mitteilung des Sozialdienstes der Krankenhäuser per Fax oder Mail an die Stadt Bielefeld. Dieser Zeitpunkt gilt dann für mögliche Sozialhilfeleistungen als Datum der Antragstellung. Zwischen den Krankenhäusern und der Stadt Bielefeld besteht schon seit langer Zeit ein vereinbartes Überleitungsverfahren. Dieses beinhaltet auch die verpflichtende Verwendung des Vordrucks „Überleitungsbogen“. Hieraus ergeben sich alle für die Beurteilung des Falles relevanten Informationen. Darüber hinaus gibt es auch einen Überleitungsbogen aus der häuslichen Pflege heraus in eine stationäre Einrichtung. Die Informationen aus diesen Überleitungsbögen sind auch für die aufnehmende Pflegeeinrichtung wichtig. Ein guter und vollständig gefüllter Überleitungsbogen kann teilweise Hausbesuche bzw. Ortstermine überflüssig machen.

Nach § 65 SGB XII haben Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 Anspruch auf Pflege in stationären Einrichtungen, wenn häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit des Einzelfalles nicht in Betracht kommt. Eine Beurteilung der dauerhaften Heimnotwendigkeit erfolgt durch die Abteilung 500.24 (Bedarfsfeststellung).

Der Teilbereich der Kostenerstattungen und des Vermögenseinsatzes wird in Bielefeld bei den stationären Hilfen durch zwei Bedienstete zentralisiert bearbeitet. Hierzu zählen u.a. die Kostenersatzung gegenüber vorrangigen Sozialhilfeträgern und den Rentenversicherungen, Schenkungsrückforderungen (auch für Fälle der ambulanten Hilfen) und die Unterhaltsheranziehung bis zur Versendung der Überleitungsanzeige (danach Abgabe an die Abteilung 500.15 - Forderungsmanagement). Diese Organisationsform wird den komplexen und anspruchsvollen Tätigkeiten, insbesondere auch zum Vermögenseinsatz gerecht und stellt den Grundsatz der Nachrangigkeit der Sozialhilfe sicher. Bei laufenden Fällen in Einrichtungen werden die Einkommens- und Vermögensverhältnisse mindestens alle zwei bis drei Jahre überprüft.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung

➔ Feststellung

Die Stadt Bielefeld erreicht mit ihrer Pflege- und Wohnberatung das gesetzte Ziel einer bestmöglichen und umfangreichen Information und Unterstützung ihrer Bürger in Fragen rund um das Thema Wohnen und Leben im Alter.

➔ Feststellung

Wohn- und Pflegeberatungen in Fällen von beantragten bzw. bereits gewährten Leistungen der Hilfe zur Pflege werden durch die Pflegefachkräfte in der Bedarfsfeststellung wahrgenommen und nicht durch die eigentliche Pflege- und Wohnberatung. Diese steht der Bielefelder Bevölkerung weitgehend im Vorfeld der beantragten Hilfeleistung zur Verfügung.

Eine Kommune sollte über eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung verfügen und dafür qualifiziertes Personal einsetzen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte folgende Faktoren erfüllen:

- Einsatz von Pflegefachkräften,
- enge Zusammenarbeit zwischen Pflegefachkräften und Sachbearbeitung HzP,
- vorgeschaltete Beratungsgespräche zu Beginn des Hilfeverfahrens,
- Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich,
- Durchführung von Hausbesuchen,
- Dokumentation der Beratung,
- Beratung beinhaltet die Themen Pflege und Wohnen,
- bei allen Beratungen steht der Grundsatz „ambulant vor stationär“ im Fokus,
- Informationen im Internet zur Pflege- und Wohnberatung und
- Auf- und Ausbau eines örtlichen Netzwerkes.

Die Aufgaben der Pflege- und Wohnberatung werden in der **Stadt Bielefeld** zentral an einem Standort in der Abteilung „Senioren und Menschen mit Behinderung“ des Sozialamtes und dort im Abschnitt „Zentrale Beratungsstelle“ wahrgenommen. Neben dem im Kapitel „Personal- und Leistungskennzahlen“ dargestellten städtischen Personaleinsatz für die Pflege- und Wohnberatung wird die Wohnberatung noch mit 0,50 Vollzeit-Stellen durch einen freien Träger (AWO) unterstützt. Es besteht eine gute Zusammenarbeit zwischen der Wohnberatung der AWO und der Stadt Bielefeld. Es werden gemeinsame Dienstbesprechungen durchgeführt. Darüber hinaus erfolgen gegenseitige Vertretungen.

Darüber hinaus bestehen noch vier Pflegestützpunkte in den Quartieren, deren Träger die Stadt Bielefeld ist. Daran beteiligen sich noch die Krankenkassen AOK Nordwest, Barmer und BKK

Gildemeister Seidensticker. Diese bieten in den Ortsteilen auch Außensprechstunden an. Die Stadt Bielefeld hat mit den Pflegestützpunkten sehr gute Erfahrungen gemacht. Es werden regelmäßige Informationsaustausche zwischen der Stadt Bielefeld und den beteiligten Krankenkassen durchgeführt, in denen auch die Zusammenarbeit abgesprochen wird. Darüber hinaus finden gegenseitige Schulungen statt. So werden die Berater der Krankenkassen auch z.B. zu den Angeboten der Stadt im Sozialbereich geschult.

In Bielefeld nehmen die Pflegefachkräfte der Abteilung Bedarfsfeststellung Beratungen in Fällen von beantragten bzw. bereits gewährten Leistungen der Hilfe zur Pflege wahr, welche üblicherweise von der Pflege- und Wohnberatung durchgeführt werden. Die Pflege- und Wohnberatung selbst steht der Bielefelder Bevölkerung weitgehend im Vorfeld der beantragten Hilfeleistung zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Schnittstellen zwischen der Bedarfsfeststellung und der Pflege- und Wohnberatung zur Vermeidung von Doppelstrukturen klar definieren.

Die beruflichen Hintergründe der in Bielefeld in der Pflege- und Wohnberatung eingesetzten Beschäftigten sind für die Pflegeberatung Sozialarbeit und Pädagogik und für die Wohnberatung Bautechnik, Architektur und Verwaltung. Eine Pflegefachkraft wird dort nicht eingesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte in der Pflege- und Wohnberatung auch die Profession einer Pflegefachkraft einsetzen.

Die vorgenannte Organisation führt dazu, dass zwischen der Sachbearbeitung der Hilfe zur Pflege und der Pflege- und Wohnberatung keine enge Zusammenarbeit besteht, da die Aufgabenwahrnehmung durch die Bedarfsfeststellung erfolgt. Die Sachbearbeitung und die Pflege- und Wohnberatung tauschen sich in Dienstbesprechungen aus, welche drei- bis viermal jährlich stattfinden. An diesen Dienstbesprechungen beteiligt sich auch die Quartierssozialarbeit.

Die Beratungen durch die Pflege- und Wohnberatung erfolgen anonym. Somit gibt es hierüber keine Beratungsnachweise. Es wird lediglich eine Statistik geführt. Eine Beratungsdokumentation erfolgt lediglich im Rahmen der Bedarfsfeststellung durch den Fachdienst Pflege.

→ **Empfehlung**

Es sollten auch für jede Beratung im Vorfeld der Leistungsgewährung Beratungsnachweise erstellt werden. So lässt sich besser nachvollziehen, welche Hilfen von wem bereits empfohlen worden sind und wann ggfs. eine erneute Beratung erfolgen sollte. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.

Beratungsgespräche erfolgen sowohl bei der Stadt Bielefeld als auch an den zuvor genannten Stützpunkten. Die Pflegeberatung kann nur persönlich aufgesucht oder telefonisch bzw. per Mail kontaktiert werden. Die Wohnberatung führt darüber hinaus auch Hausbesuche durch.

→ **Empfehlung**

Die Pflegeberatung sollte auch bereits im Vorfeld von beantragten Hilfen Hausbesuche anbieten.

Der Verbleib von pflegebedürftigen Menschen in ihrer Häuslichkeit ist für die Stadt Bielefeld von hohem Interesse. Sie verfolgt deshalb mit ihren Beratungen auch die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Als trägerunabhängige Beratungsstelle möchte sie die Bürger bestmöglich und transparent informieren und unterstützen. Zentrale Frage ist jedoch, wie die betroffenen Menschen möglichst einfach an benötigte Informationen gelangen. Nur wenn die Menschen ausreichend und rechtzeitig über die Möglichkeiten der ambulanten Versorgung informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden.

Alle Informationen zur Pflege- und Wohnberatung sind im Pflegeportal der Stadt Bielefeld gut und strukturiert online auffindbar. Mit dem Pflegeportal gibt die Pflegeberatung wichtige Informationen und Antworten rund um die Themen Leben und Wohnen im Alter. Zu sämtlichen Pflegeangeboten sind die Leistungsanbieter hinterlegt. Diese können nach Ortsteilen selektiert werden. Die Anbieter von Pflegeeinrichtungen und Wohngruppen können seit kurzer Zeit auch selbst Eintragungen zu freien Plätzen vornehmen.

Um die Bekanntheit der Pflege- und Wohnberatung zu erhöhen, betreibt die Stadt Bielefeld über die Internetpräsenz hinaus eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit. Informationen werden gegeben über eine Vielzahl von Flyern (u.a. Pflegeberatung/Pflegestützpunkt, Quartierssozialarbeit, Wohnberatung, Veranstaltungen für pflegende Angehörige), Ratgebern, Pressemitteilungen und eigenen Vorträgen bei verschiedensten Veranstaltungen. Darüber hinaus wurde vor kurzer Zeit der „PflegeStützPunkt mobil“ eingerichtet. Die Beschäftigten der Pflegeberatung gehen hierbei in die Quartiere. Sie können von Vereinen/Gruppierungen zu Informationsveranstaltungen und Vorträgen angefragt werden. Sie stehen für alle Fragen rund um die Themen Pflege, Behinderung, Wohnen und Alter zur Verfügung. Im Anschluss an die Veranstaltungen sind auch Einzelberatungen möglich.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ Feststellung

Die verbindliche Pflegebedarfsplanung der Stadt Bielefeld ist ein wirksames Mittel, um einen kommunalen Einfluss auf die Planungen, insbesondere im stationären Bereich, zu wahren. Die für die Pflegeplanung relevanten Akteure sind gut vernetzt.

→ Feststellung

Die Pflegeplatzdichte stellt sich in Bielefeld unterdurchschnittlich dar, welches u.a. auch auf den hohen Anteil der ambulanten Betreuung zurückzuführen ist. Die Anzahl der Kurzzeitpflegeplätze ist ausbaufähig.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Stadt sollte eine koordinierende Rolle in der Demografie- und Sozialraumplanung einnehmen.

Eine Kommune sollte zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang vorhanden sein.

Die Pflegeplanung ist in **Bielefeld** im Dezernat 5 (Soziales) und dort im „Büro für integrierte Sozialplanung Prävention“ (540) angesiedelt. Die Stadt Bielefeld hat sich gemäß § 7 Abs. 6 des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen (APG NRW) für eine verbindliche Pflegeplanung entschieden. Dementsprechend wird diese jährlich erstellt und nach Beratung in der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege veröffentlicht, zuletzt im Juni 2019⁴. Hierdurch ist eine zukunftsorientierte Bedarfsplanung sichergestellt. Sie enthält alle Anforderungen zur Bestandsaufnahme und Feststellung der qualitativ und quantitativ bestehenden Angebote. Maßnahmen zur Herstellung, Sicherstellung oder Weiterentwicklung von Angeboten werden dargelegt.

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	44,68	37,94	43,16	46,05	50,40	56,68	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	0,33	0,33	3,12	4,13	4,58	6,25	16

In Bielefeld steht zum Median der Vergleichskommunen eine unterdurchschnittliche Anzahl von Pflegeplätzen zur Verfügung. Dieses ist im Vergleich insoweit plausibel, als in Bielefeld, wie bereits zuvor festgestellt, ein hoher Anteil der Pflegebedürftigen ambulant versorgt wird und somit nicht so viele stationäre Pflegeplätze wie in den Vergleichskommunen benötigt werden. Darüber hinaus wirkt der unterdurchschnittliche Anteil der höheren Altersgruppen entlastend.

Nach dem Bericht über die verbindliche Pflegeplanung lag die durchschnittliche Auslastung in den vollstationären Einrichtungen in 2018 bei 94,9 Prozent. Gegenüber den zwei Vorjahren hat diese sich rückläufig entwickelt. Es wurde zwar ein rechnerischer Bedarf ermittelt, welcher sich durch die Nachfrage nach stationären Pflegeplätzen jedoch nicht bestätigt hat. Es wurde festgestellt, dass alternative ambulante Angebote häufiger in Anspruch genommen werden. Hieraus zieht die Stadt Bielefeld die Schlussfolgerung, dass derzeit keine zusätzlichen stationären Kapazitäten benötigt werden und der errechnete Bedarf überwiegend von ambulanten Alternativen gedeckt werden kann. Aufgrund der jährlichen Bedarfsfeststellung kann auf abweichende Entwicklungen durch Veränderungen in der Planung kurzfristig reagiert werden.

Bei den Kurzzeitpflegeplätzen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren bildet der Wert der Stadt Bielefeld das Minimum ab. Dieses Angebot ist als Entlastungsangebot für Angehörige von besonderer Bedeutung. Die Bedeutung und der zukünftig steigende Bedarf der Kurzzeitpflege wurde in Bielefeld nach dem Pflegeplanungsbericht auch in einer Sitzung der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege bereits festgestellt. Danach soll zwischen der Stadt Bielefeld und den Trägern

⁴ Stadt Bielefeld – Verbindliche Bedarfsplanung für die stationären und teilstationären Pflegeplätze 2019 bis 2019; Hrsg.: Stadt Bielefeld, Büro für integrierte Sozialplanung und Prävention

ein Austausch zur Klärung notwendiger Rahmenbedingungen für die konkrete Umsetzung weiterer Plätze erfolgen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte sich aufgrund des zukünftig steigenden Bedarfs im Austausch mit den Akteuren vor Ort um ein ausreichendes Angebot an Kurzzeitpflegeplätzen bemühen.

Eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur erfordert Kooperation und Vernetzung zwischen allen pflege-relevanten Akteuren. Dieses wird in Bielefeld einerseits durch die kommunale Pflegekonferenz gewährleistet, in der Anbieter aller Versorgungsformen, Selbsthilfeorganisationen, Bewohnerbeiräte sowie aller weiteren Organisationen, die sich mit Altenhilfe beschäftigen, integriert sind. Alle relevanten Bereiche dürfen hieran teilnehmen. Darüber hinaus beschäftigen sich auch noch weitere Arbeitsgruppen/Arbeitskreise/Institutionen mit dem Thema Pflege- und Altenhilfe. So besteht in Bielefeld ein Seniorenbeirat. Die Wohlfahrtsverbände arbeiten themenbezogen in Arbeitsgruppen zusammen. Die Stadt und die entsprechenden Anbieter tauschen sich im Stadt-arbeitskreis Tagespflege aus und erarbeiten Qualitätsstandards. Das gleiche gilt für den Stadt-arbeitskreis „Ambulante Wohngruppen“. In OWL werden überregionale Treffen der Planer zum Erfahrungsaustausch durchgeführt. Diese sind jedoch nach der Bedarfsplanung eher punktuell. Der Austausch soll mit den anliegenden Kommunen und Kreisen in OWL insbesondere zum Zweck der Weiterentwicklung ambulanter Versorgung vorangetrieben werden.

Die Pflegeplanung ist Bestandteil der örtlichen Sozialplanung, welche ebenfalls vom „Büro für integrierte Sozialplanung“ Prävention durchgeführt wird. In einem Sozialbericht werden alle relevanten Daten umfangreich und sehr kleinräumig dargestellt. Er zeigt die unterschiedlichsten sozialen Entwicklungen in den einzelnen Sozialräumen (Quartieren) auf und unterstützt somit Verwaltung und Politik bei ihren Entscheidungen. Zwischen der Sozialplanung und anderen Bereichen besteht eine gute Verzahnung. Bauliche Fragen sowie Fragen zur Mobilität, Infrastruktur, dem täglichen Bedarf oder zur Gesundheit werden gebündelt und zusammengeführt. Die Zusammenarbeit hat sich nach Auskunft der Stadt Bielefeld gut entwickelt und genießt eine hohe Akzeptanz sowohl innerhalb der Verwaltung und Politik als auch bei anderen Akteuren wie z.B. den freien Trägern. Die Stadt Bielefeld hat bereits 2008 beschlossen, ein gesamtstädtisches integriertes Entwicklungskonzept zu erstellen. Hierbei finden auch die sozialplanerischen Belange Berücksichtigung.

Quartiersmanagement

➔ **Feststellung**

In der Stadt Bielefeld erfolgt durch die Quartierssozialarbeiter eine gut ausgebaute und breit vernetzte Quartiersarbeit.

Das Quartiersmanagement sollte in der Kommune bzw. in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung schaffen. Es sollte pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ beraten und für die Kommune eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle einnehmen.

In der **Stadt Bielefeld** wurde das Quartiersmanagement im eigentlichen Sinne erst 2016 angestoßen. Gleichwohl gab es auch bereits vorher hieraus schon einzelne Elemente. In Bielefeld wird hierfür als Begrifflichkeit „Quartierssozialarbeit“ verwandt.

Die Quartierssozialarbeit richtet sich insbesondere an ältere Menschen und Menschen mit Beeinträchtigungen und hat das Ziel, die eigenständige Lebensführung der Bürgerinnen und Bürger in den jeweiligen Stadtteilen zu erhalten und zu stärken. Sie ist organisatorisch wie auch die Pflege- und Wohnberatung in zwei Geschäftsbereichen der Abteilung 500.31 (Abteilung Senioren und Menschen mit Behinderung) zugeordnet. Somit besteht zur Pflege- und Wohnberatung ein direkter fachlicher Austausch. Aber auch die Verknüpfung mit dem Geschäftsbereich Wirtschaftliche Hilfen ist geregelt. So werden, wie bereits im Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ ausgeführt, u.a. auch gemeinsame Fallkonferenzen durchgeführt.

Im integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept der Stadt Bielefeld findet auch die soziale Infrastruktur Berücksichtigung. So soll u.a. ein differenziertes Wohnraumangebot die Bedürfnisse der Bewohnerschaft und explizit auch für Senioren abdecken. An dieser Stelle stehen die Quartierssozialarbeit und der Städtebau miteinander in Kontakt. In Bielefeld werden generationsgerechte Wohnangebote unterstützt. Als Beispiel sei an dieser Stelle das generationsübergreifende „Bielefelder Modell“ genannt. Die Besonderheit ist hierbei ein quartiersbezogener Ansatz des Wohnens mit einem integrierten Pflegedienst und der Garantie auf Versorgungssicherheit. Angeschlossen ist ein Wohncafé, in dem sich ältere Menschen auch von außerhalb der Wohnanlage treffen können. Der Vereinsamung von älteren Menschen kann so entgegen gewirkt werden. Durch den integrierten Pflegedienst können auch Personen mit höheren Pflegebedarfen in ambulanter Umgebung betreut werden.

Die Einführung des „Quartiersmanagements“ in 2016 hat ein Umdenken der Stadt erfordert. Die Stadt Bielefeld stellt fest, dass seit dieser Zeit das Innovationsklima wächst. Wirkungen zu messen sei jedoch sehr schwierig. Es werde daher hinterfragt, was für die Stadt den Erfolg der Quartiersarbeit ausmacht. Erfolg liege dann vor, wenn den Menschen weitergeholfen werden kann. Wirkungen und Erfolge konnten insbesondere dort festgestellt werden, wo sich verschiedene Akteure zusammenschließen. Dieses macht sich bemerkbar in der Gewinnung von ehrenamtlichem Engagement. Es entstehen Aktivitäten durch die Begegnung unterschiedlichster Bürger. Menschen übernehmen für andere Menschen Verantwortung.

Seit über zehn Jahren gibt es in Bielefeld regelmäßige Treffen von Menschen, die Überlegungen anstellen, wie sie im Alter leben möchten. Hieraus sollen Wohnprojekte für Ältere aber auch für generationsübergreifendes Wohnen entwickelt werden. Da hierfür oftmals öffentlich geförderter Wohnraum erforderlich ist, ist auch die Wohnbauförderung der Stadt Bielefeld einbezogen. Seit ca. 28 Jahren gibt es in Bielefeld die Initiative „Nachbarschaft“ mit etwa 350 ehrenamtlichen Menschen. Hierdurch werden um die 650 Menschen in den Haushalten ehrenamtlich betreut. Hieraus haben sich Arbeitskreise gegründet, u.a. auch der Arbeitskreis „Alter gestalten“.

Die Quartierssozialarbeit arbeitet zusammen mit Pflegediensten, freien Trägern, Kranken- und Pflegekassen, städtischen und überörtlichen Behörden sowie vielen weiteren Akteuren vor Ort. Nach Auskunft der Stadt Bielefeld besteht zwischen den Beteiligten ein ständiger Dialog und die Zusammenarbeit funktioniert sehr gut. Die Stadt Bielefeld hat sich somit hinsichtlich der Quartiersarbeit gut aufgestellt und breit vernetzt.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Hilfe zur Pflege

	Feststellung		Empfehlung
F1	In der Stadt Bielefeld wird sich zukünftig das Verhältnis zwischen den pflegenden Angehörigen und den Pflegebedürftigen negativ verändern und zu einer Versorgungslücke führen.		
F2	Aufgrund der demografischen Entwicklung ist in der Folge auch für die Stadt Bielefeld von entsprechend höheren Aufwendungen auszugehen.		
F3	In der Summe stellen sich die sozialen Strukturen in Bielefeld im interkommunalen Vergleich positiv dar. Es ist davon auszugehen, dass anhand der Indikatoren zukünftig weniger Menschen Leistungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen.		
F4	Zum Stichtag 31.12.2018 besteht in Bielefeld noch ein überdurchschnittlicher Anteil an nicht eingestufter Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII. Eine Einstufung ist jedoch zwischenzeitlich erfolgt.		
F5	Da es sich bei der Regelung des § 138 SGB XII um eine Übergangsregelung handelt und nicht zur fortwährenden Anwendung bestimmt ist, sollte die Stadt Bielefeld die noch nicht eingestuften Leistungsbezieher zeitnah begutachten und den entsprechenden Pflegebedarf feststellen.		
F6	Die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege insgesamt ist in Bielefeld sehr niedrig. Hiervon werden im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW viele in der eigenen Häuslichkeit und wenige in Einrichtungen versorgt.		
F7	Die Stadt Bielefeld weist im Vergleich eine sehr ausgeprägte ambulante Quote bei den Hilfen zur Pflege aus. Sie wird dem in § 13 Abs. 1 SGB XII verankerten Grundsatz „ambulant vor stationär“ gerecht.		
F8	Die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren sind in der Stadt Bielefeld in 2018 trotz einer sehr niedrigen Leistungsdichte und einer hohen		

	Feststellung		Empfehlung
	ambulanten Quote nur durchschnittlich. Dieses liegt an den hohen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind außerhalb von Einrichtungen in etwa gleich hoch wie in Einrichtungen.		
F9	In Bielefeld werden vergleichsweise viele pflege- und somit kostenintensive Fälle in der häuslichen Umgebung versorgt. Dieses führt jedoch zu den im Vergleich höchsten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen. Hierdurch wird deutlich, dass die Stadt Bielefeld den Grundsatz „ambulant vor stationär“ lebt. Dieser gesetzliche Grundsatz berücksichtigt nicht nur die wirtschaftlichen Interessen der Kommunen, sondern auch den vorrangigen Wunsch der Leistungsberechtigten auf eine häusliche Betreuung.		
F10	Die Stadt Bielefeld erzielt im interkommunalen Vergleich hohe Erträge aus Unterhaltsheranziehung bei der Hilfe zur Pflege. Dieses liegt insbesondere auch daran, dass in Bielefeld Pflichtige auch bei den Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zum Unterhalt herangezogen werden, welches entgegen geltendem Recht nicht bei allen Vergleichskommunen erfolgt. Hierbei werden im Vergleich die höchsten Erträge vereinnahmt.	E10	Die Stadt Bielefeld sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Der Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte konsequent vermieden werden.
F11	Die Organisation und der Personaleinsatz bieten in Bielefeld eine gute Grundlage zur effektiven und rechtmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege. Optimierungsmöglichkeiten bestehen noch im Bereich der Prozessdarstellung und der Vordruckeinbindung in das Fachverfahren.	E11.1	Die Stadt Bielefeld sollte zur Sicherstellung einer einheitlichen und kontinuierlichen Bearbeitung für die in der Sachbearbeitung zu erfüllenden Aufgaben Prozessbeschreibungen erstellen.
		E11.2	Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob nicht alle relevanten Vordrucke im Fachverfahren hinterlegt und hieraus generiert werden können.
F12	Die Fallzahlenbelastung in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege liegt sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen auf einem im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen Niveau.		
F13	Die Personalausstattungen der Aufgaben Wohn- und Pflegeberatung und Unterhaltsheranziehung stellen sich im Vergleich unterdurchschnittlich dar. Die Aufgabenwahrnehmungen erfolgen effektiv und erfordern aktuell keiner Stellenanpassung.	E13	Nach der Einführung des Angehörigen-Entlastungsgesetzes sollte der Stellenanteil für die Unterhaltsheranziehung überprüft und ggfs. angepasst werden.
F14	Das Fach- und Finanzcontrolling der Hilfe zur Pflege ist in Bielefeld nicht zentral im Sozialamt angesiedelt, sondern wird darüber hinaus noch auf Ebene des Dezernats 5 und in Zusammenarbeit mit dem Geschäftsbereich Finanzen wahrgenommen. Die Bereiche stehen in stetigen Austausch und sind gut vernetzt.	E14	Die Stadt Bielefeld sollte zur objektiven Bewertung der Zielerreichung für die Kennzahlen eindeutige Ziele formulieren.

	Feststellung		Empfehlung
F15	Das Hilfefahrverfahren bei der Hilfe zur Pflege ist in Bielefeld standardisiert und auf den Verbleib der Hilfebedürftigen in deren häuslichen Umgebung und somit auf den Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausgerichtet. Dieses begründet sich insbesondere durch die gute Zugangssteuerung sowohl bei den ambulanten als auch den stationären Hilfen und spiegelt sich in der hohen ambulanten Quote wider.		
F16	Zwischen den Sachbearbeitern und den Pflegefachkräften besteht eine gute und ergebnisorientierte Zusammenarbeit.		
F17	Die Stadt Bielefeld erreicht mit ihrer Pflege- und Wohnberatung das gesetzte Ziel einer bestmöglichen und umfangreichen Information und Unterstützung ihrer Bürger in Fragen rund um das Thema Wohnen und Leben im Alter.		
F18	Wohn- und Pflegeberatungen in Fällen von beantragten bzw. bereits gewährten Leistungen der Hilfe zur Pflege werden durch die Pflegefachkräfte in der Bedarfsfeststellung wahrgenommen und nicht durch die eigentliche Pflege- und Wohnberatung. Diese steht der Bielefelder Bevölkerung weitgehend im Vorfeld der beantragten Hilfeleistung zur Verfügung.	E18.1	Die Stadt Bielefeld sollte die Schnittstellen zwischen der Bedarfsfeststellung und der Pflege- und Wohnberatung zur Vermeidung von Doppelstrukturen klar definieren.
		E18.2	Die Stadt Bielefeld sollte in der Pflege- und Wohnberatung auch die Profession einer Pflegefachkraft einsetzen.
		E18.3	Es sollten auch für jede Beratung im Vorfeld der Leistungsgewährung Beratungsnachweise erstellt werden. So lässt sich besser nachvollziehen, welche Hilfen von wem bereits empfohlen worden sind und wann ggfs. eine erneute Beratung erfolgen sollte. Die Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) muss dabei gewährleistet sein.
		E18.4	Die Pflegeberatung sollte auch bereits im Vorfeld von beantragten Hilfen Hausbesuche anbieten.
F19	Die verbindliche Pflegebedarfsplanung der Stadt Bielefeld ist ein wirksames Mittel, um einen kommunalen Einfluss auf die Planungen insbesondere im stationären Bereich zu wahren. Die für die Pflegeplanung relevanten Akteure sind gut vernetzt.	E19	Die Stadt Bielefeld sollte sich aufgrund des zukünftig steigenden Bedarfs im Austausch mit den Akteuren vor Ort um ein ausreichendes Angebot an Kurzzeitpflegeplätzen bemühen.
F20	Die Pflegeplatzdichte stellt sich in Bielefeld unterdurchschnittlich dar, welches u.a. auf den hohen Anteil der ambulanten Betreuung zurückzuführen ist. Die Anzahl der Kurzzeitpflegeplätze ist ausbaufähig.		

	Feststellung		Empfehlung
F21	In der Stadt Bielefeld erfolgt durch die Quartierssozialarbeiter eine gut ausgebaute und breit vernetzte Quartiersarbeit.		

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Bielefeld

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Pflegegeld	120	138	140	96	87
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen	712	704	689	534	351
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)	13	11	9	8	8
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen	0	0	0	0	0
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	0	0	0	186	45
Summe	845	853	838	824	491
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Tagespflege	35	33	34	48	46
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege	111	147	133	97	90
Leistungsbezieher von Nachtpflege	0	0	0	0	0
Leistungsbezieher der stationären Pflege	898	905	922	886	862
(noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	0	0	0	5	3
Summe	1.044	1.085	1.089	1.036	1.001
Summe der Leistungsbezieher gesamt	1.889	1.938	1.927	1.860	1.492

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Bielefeld

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	6.979.744	7.385.103	6.882.101	5.599.508	5.460.892
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	10.388.730	10.258.024	10.879.020	8.691.320	9.336.224
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	0	0	0	133.465	79.000
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	0	0	0	0	46.264
Summe	17.368.474	17.643.127	17.761.121	14.424.293	14.922.380

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Bielefeld

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	128.205	118.383	155.099	115.855	126.306
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	595.724	512.887	498.923	415.366	454.768
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	723.929	631.270	654.022	531.221	581.074

➔ 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

*Grundsicherung für Arbeits-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Bielefeld im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Controlling	7
Fach- und Finanzcontrolling	7
Steuerung der Leistungsgewährung	8
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	9
→ Einmalige Leistungen	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	16

➔ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

Die **sozialen Strukturen** in der Stadt Bielefeld sind besser als bei der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch wenn die Anzahl der SGB II Leistungsbezieher in den letzten Jahren in Bielefeld aufgrund des Flüchtlingszuzugs gestiegen ist, zählt die Stadt noch zu den kreisfreien Städten mit einer vergleichsweise unauffälligen Anzahl an SGB II Leistungsbeziehern. Die Lage auf dem Bielefelder Wohnungsmarkt ist angespannt. Die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum stieg u.a. an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten. Ab 2019 erfolgt die Prüfung der Angemessenheit einer Wohnung anhand der Bruttokaltmiete, was zukünftig die Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung durch höhere Richtwerte negativ beeinflussen wird.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** des Dezernats Soziales der Stadt Bielefeld stellt sicher, dass sowohl die stadtinternen Stellen als auch die politischen Gremien mit ausreichenden Informationen versorgt werden. Die notwendige Transparenz ist damit gegeben.

Um die Leistungsgewährung steuern zu können, liegt ein neues **schlüssiges Konzept** vor, welches zum 01. Januar 2019 in Kraft trat. Dieses wird durch gut strukturierte Arbeitshilfen unterstützt.

Die Stadt Bielefeld gehört 2018 zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten **Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner**. Dies korrespondiert mit der leicht unterdurchschnittlichen SGB II-Quote der Stadt.

Die **Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen** stellen sich in Bielefeld vergleichsweise hoch dar. Im Jahr 2016 sind die einmaligen Leistungen deutlich angestiegen. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Bielefeld, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Dadurch entstanden verstärkt Bedarfe an Erstaussstattungen.

Die Arbeitshilfe des Amtes für soziale Leistungen der Stadt Bielefeld zu den einmaligen Leistungen bietet eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

Das SGB II sieht in der derzeitigen Fassung eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich:

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II,
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II und
- Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II.

Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger und haben insoweit Rechte und Pflichten der Bundesagentur für Arbeit. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass sich Faktoren wie z.B. das lokale Mietniveau und der lokale Wohnungsmarkt sowie die Leistungsgewährung durch die Jobcenter auf die Kosten für Unterkunft auswirken.

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

→ Strukturen

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune nicht oder nicht zeitnah ändern. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und sind auch Einflussfaktoren für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Dabei sind u.a. folgende Einflüsse bedeutsam:

- das lokale Mietniveau und die damit verbundenen Angemessenheitsgrenzen,
- der lokale Wohnungsmarkt und die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum sowie
- die SGB II-Quote.

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹⁾	14,0	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	4,8	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	21.589	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahresdurchschnitt	18.259	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	435	391	404	420	450	502	22

¹⁾Stand Dezember 2016;

²⁾Stand Kaufkraftbericht 2018

Die sozialen Strukturen in der **Stadt Bielefeld** sind besser als bei der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen ist, stellt sich in Bielefeld unauffällig dar.

Anzahl der SGB II Leistungsbezieher von 2015 bis 2018 Stadt Bielefeld

2015	2016	2017	2018
36.925	37.386	38.016	36.779

Bis 2017 ist die Zahl der Leistungsbezieher in Bielefeld deutlich angestiegen. Dies liegt primär an den geflüchteten Menschen.

Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Die Nettoeinkünfte sind in Bielefeld im Vergleich zu den anderen Städten leicht unterdurchschnittlich. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen.

Bielefeld gehört zu den 25 Prozent der Städte mit dem geringsten Anteil an Schülern und Schülerinnen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Es ist also davon auszugehen, dass Bielefeld zukünftig einen geringeren Anteil an Menschen mit einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt hat.

Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahresdurchschnitt ist in Bielefeld vergleichsweise hoch. Dies korreliert mit der hohen Einwohnerzahl Bielefelds im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten.

Unauffällig ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten der Unterkunft. Laut Wohnungsmarktbericht 2018/2019 der Stadt Bielefeld herrscht seit Jahren hohe Marktanspannung. Die strukturelle Leerstandsquote ist mit 0,3 Prozent des Wohnungsbestandes weiter rückläufig. Erst ab einem Wert von drei Prozent könne man nach Auskunft der Verwaltung von einer "gesunden" Leerstandsquote sprechen, die Umzüge und Austausch ermögliche. Die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum stieg u.a. an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Zielerreichung aber auch die finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Bielefeld werden engmaschig überwacht.

Ein Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und zeitnah gegengesteuert werden.

Darüber hinaus sollte die Stadt ein Fachcontrolling für die Grundsicherung für Arbeitssuchende eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

In der **Stadt Bielefeld** ist die Aufgabe Controlling organisatorisch im Stab des Dezernats Soziales zusammengefasst. Eine enge Zusammenarbeit ist damit gewährleistet. Die relevanten Informationen zu Steuerung, Statistik und Haushalt sind damit an einer Stelle gebündelt, stehen aber bei Bedarf dezentral den Sachgebieten zur Verfügung.

Das Jobcenter Arbeitsplus Bielefeld ist eine gemeinsame Einrichtung der Agentur für Arbeit und der Stadt Bielefeld. Jedes Jahr wird eine Zielvereinbarung zwischen dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Bielefeld, dem Geschäftsführer des Jobcenters Arbeitsplus Bielefeld und dem Oberbürgermeister der Stadt Bielefeld abgeschlossen. Inhalt dieser Zielvereinbarungen sind neben den geschäftspolitischen Zielen nach § 48b SGB II, den lokalen Zielen zwischen der Agentur für Arbeit und der gemeinsamen Einrichtung auch kommunale Ziele.

Um die finanziellen Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Bielefeld im Blick zu behalten, erfolgt eine Kontrolle der Transferaufwendungen des Jobcenters durch das Dezernat Soziales der Stadt.

Sofern sich ein Risiko abzeichnet, dass die Haushaltsansätze nicht eingehalten werden können oder andere Auffälligkeiten bestehen, erfolgt ein Austausch mit dem Jobcenter. Gegenmaßnahmen werden geprüft und ergriffen. Sofern nötig, werden die Haushaltsansätze für zukünftige Haushaltspläne angepasst.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat die Kommune in diesem Konzept Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Die **Stadt Bielefeld** hat mit der Herleitung von Mietobergrenzen für die angemessenen Unterkunftskosten ein externes Unternehmen beauftragt. Dieses Konzept trat zum 01. Januar 2019 in Kraft. Angemessene Nettokaltmieten und kalte Betriebskosten wurden festgelegt. Unter Berücksichtigung der getroffenen Feststellungen werden die angemessenen Unterkunftskosten (Bruttokaltmiete ohne Heizkosten) festgelegt. Hiermit verfügt sie über ein schlüssiges Konzept. Datengrundlagen und Herleitungen von Richtwerten im schlüssigen Konzept waren nicht Gegenstand der Prüfung der gpaNRW.

In einem regelmäßigen Turnus von zwei Jahren soll zukünftig eine Überprüfung und Aktualisierung stattfinden.

Zudem wurden Arbeitshinweise entwickelt, die die Sachbearbeitung unterstützen, die Leistungen gesetzeskonform zu gewähren. Entscheidungen für jeden denkbaren Einzelfall können hierdurch nicht abgeleitet werden. Die Prüfung der Sachverhalte erfolgt in Bielefeld anhand von Einzelfallentscheidungen, bei denen pflichtgemäßes Ermessen ausgeübt wird und die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Produkttheorie beachtet wird.

Bis Dezember 2018 erfolgte die Anwendung eines durch das Dezernat Soziales der Stadt Bielefeld erstellten schlüssigen Konzeptes. Die Beurteilung der Angemessenheit einer Wohnung erfolgte dabei getrennt nach Nettokaltmiete, Betriebskosten sowie Heizkosten.

Ob tatsächlich ausreichend angemessener Wohnraum in Bielefeld vorhanden ist, ist durch eine Fachanwendung eines Dritten überprüfbar.

→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Bielefeld vergleichsweise gering. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Bielefeld in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte der Bruttokaltmiete wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.

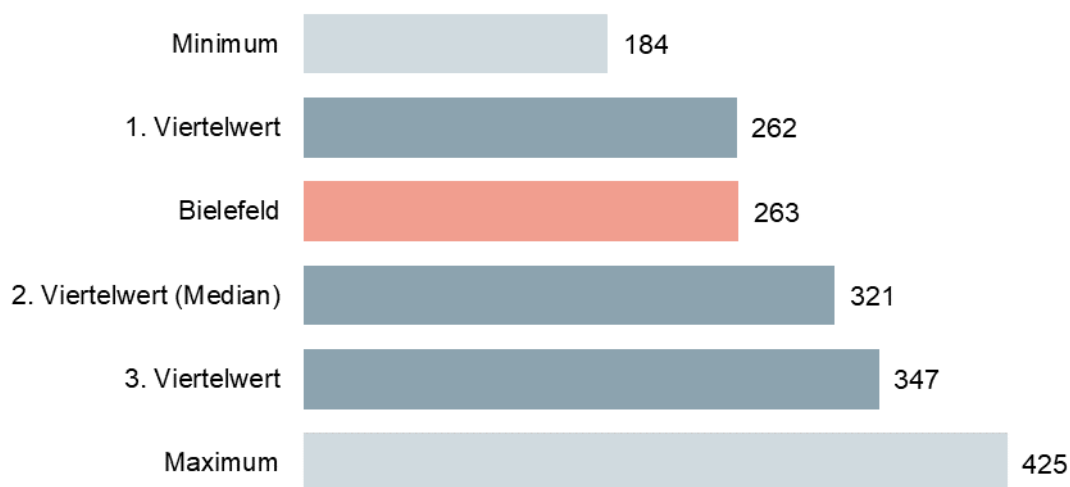
→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld verzichtet auf die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten (Heizkosten). Sämtliche Bedarfe werden damit in tatsächlicher Höhe gewährt. Unangemessene Bedarfe im Einzelfall (z.B. bei unwirtschaftlichem und damit unangemessenes Heizverhalten) werden hierdurch dauerhaft nicht reduziert. Dieses Vorgehen verstößt gegen § 22 Absatz 1 Sozialgesetzbuch II.

→ Die gpaNRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.

Ziel jeder Kommune sollte es sein, die Aufwendungen bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann bei der Leistungsgewährung beispielsweise erreicht werden durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung. Ein Anspruch auf Heizkosten besteht zunächst jeweils in Höhe der tatsächlichen Kosten. Wird ein festgelegter Grenzwert überschritten, so sollte von der Kommune eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

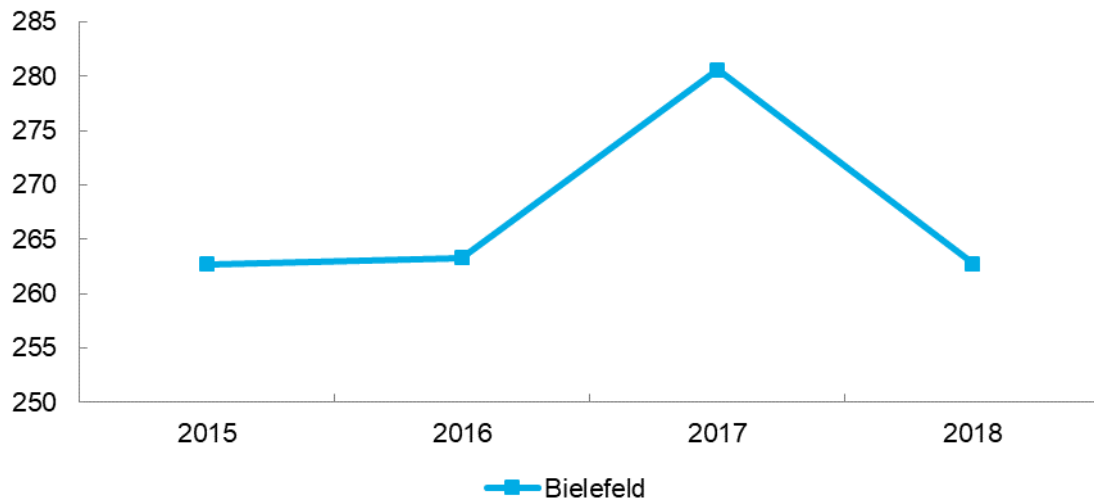


2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
281	191	280	315	353	428	22

Die **Stadt Bielefeld** gehört 2017 und 2018 zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Dies korrespondiert mit der leicht unterdurchschnittlichen SGB II-Quote der Stadt.

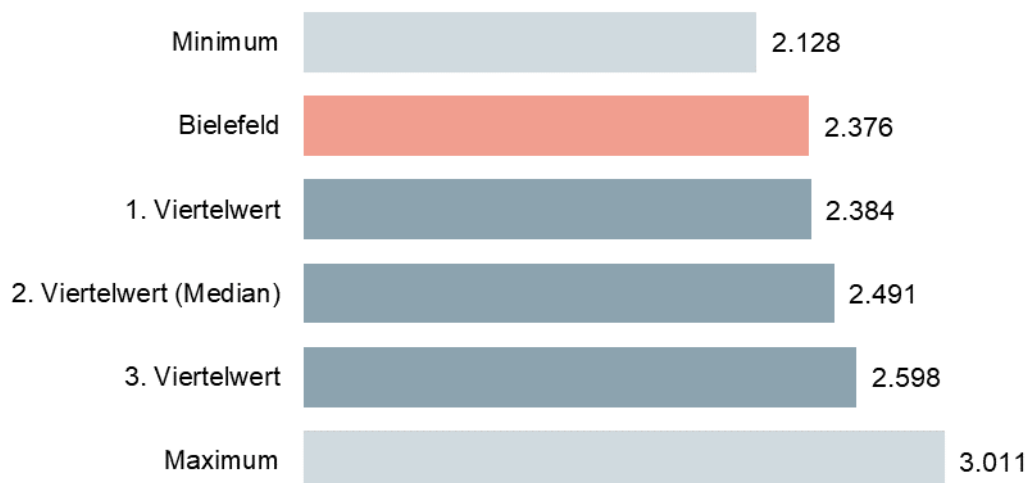
Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2015 bis 2018



Auffällig ist der Anstieg von 2016 zu 2017. Grund hierfür war im Wesentlichen, dass es im Jahresdurchschnitt 2017 etwa 630 mehr Leistungsbezieher als im Vorjahr gab.

Die Richtwerte für die Mietobergrenzen sind ab 2019 in Bielefeld durch ein neues schlüssiges Konzept und Festlegung einer Bruttokaltmiete angehoben worden. Daher ist zukünftig mit höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu rechnen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2018



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.461	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Die **Stadt Bielefeld** gehört 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind die geringen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Werden diese Richtwerte überschritten, wird ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet. Dieses ist in einer Arbeitshilfe der Stadt Bielefeld beschrieben. Aufgrund des sehr angespannten Wohnungsmarktes muss jedoch häufig auf eine direkte Reduzierung der unangemessenen Kosten der Unterkunft nach Ende der festlegten Frist verzichtet werden.

Ebenfalls werden in der Arbeitshilfe Ausnahmen für den Verzicht auf die Aufforderung zur Senkung benannt. Für die Prüfung und Bearbeitung einer Betriebskostenabrechnung wurde eine Checkliste entwickelt. Abrechnungen müssen von der Sachbearbeitung jährlich angefordert werden.

Die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten müsste getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten erfolgen. Diese Prüfung wurde bei der Stadt Bielefeld allerdings eingestellt. Bei sämtlichen Leistungsbeziehern werden Bedarfe in tatsächlicher Höhe anerkannt. Laut Rückmeldung der Verwaltung wurde diese Prüfung u.a. deshalb eingestellt, da nur in wenigen Fällen tatsächlich ein unwirtschaftliches Verhalten abschließend festgestellt werden konnte. Der durch die Prüfung bedingte Verwaltungsaufwand steht nach Einschätzung der Verwaltung in keinem vernünftigen Verhältnis zu möglichen Einsparungen durch Senkung der Bedarfe. Laut § 22 Absatz 1 Sozialgesetzbuch II sind Bedarfe für Heizung allerdings nur in tatsächlicher Höhe anzuerkennen, soweit diese angemessen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte in Zukunft wieder Regelungen schaffen, die eine Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten im Einzelfall gewährleisten. Entsprechende Grenzwerte sollten vorgegeben und bei Überschreitung ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet werden.

→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

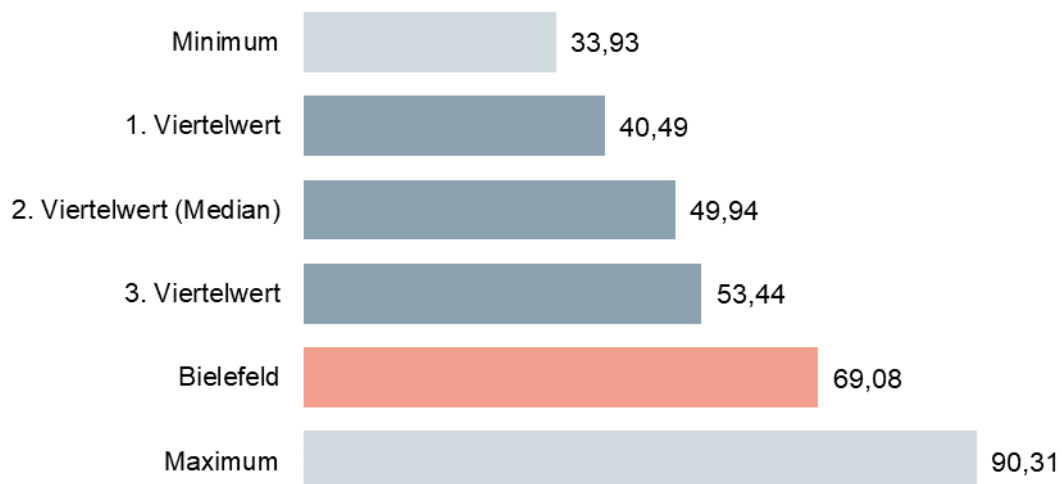
Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Bielefeld vergleichsweise hoch dar. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt und werden differenziert nach weiteren Kriterien dargestellt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

→ Feststellung

Es fehlt an einer Abgrenzung der Leistungen nach Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstausrüstungen Richtwerte festlegen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstausrüstung als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II durch die Kommune und der Ersatzbeschaffung als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro 2018



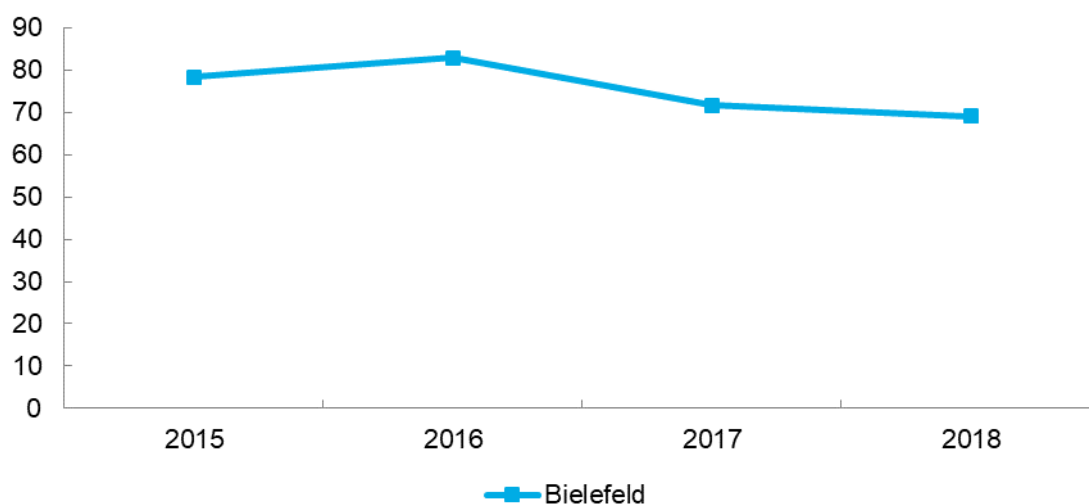
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
71,76	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in Euro 2015 bis 2018



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in der **Stadt Bielefeld** in 2016 am höchsten waren. Dies hat seinen Grund in der Flüchtlingskrise. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Bielefeld, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Im Rahmen der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II und dem ggf. gleichzeitigen Umzug in eine eigene Wohnung entstanden die Bedarfe an Erstausstattungen.

Zur Unterstützung der Sachbearbeitung gibt es bei der Stadt Bielefeld eine Arbeitshilfe zu den einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II. Exemplarisch wird von der gpaNRW auf die Regelungen zur Richtlinie für die Erstaussstattung der Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten eingegangen.

Bielefeld setzt gesonderte Pauschalen für Hausrat und Mobiliar an. Die Wohnungserstaussstattungspauschalen staffeln sich nicht nur nach Anzahl der Personen in einer Bedarfsgemeinschaft. Es erfolgt eine Differenzierung nach volljährigen Personen und Kindern. Weitere Kriterien sind damit festgelegt worden.

Positiv ist, dass die Stadt Bielefeld für den notwendigen durchschnittlichen Bedarf für die Wohnungserstaussstattung für jeden Gegenstand bei Mobiliar und Hausrat Einzelpreise ermittelt hat. Diese Preise basieren auf Ermittlungen von Neuwaren im unteren Preissegment. Durch die Festsetzung von Einzelpreisen kann die Gewährung auf den Einzelfall bezogen erfolgen.

In den Arbeitshinweisen wird bisher kein Grundsatz aufgeführt, dass die Gewährung von einmaligen Leistungen gemäß § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II nur für die Erstaussstattung möglich ist. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist, ist damit nicht gegeben.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung nicht korrekt ausgewählt werden und die Stadt Bielefeld fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

➔ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bielefeld bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Zielerreichung aber auch die finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Bielefeld werden engmaschig überwacht.		
F2	Die Stadt Bielefeld verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.		
F3	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Bielefeld vergleichsweise gering. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Arbeitshinweisen ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte der Bruttokaltmiete wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F4	Die Stadt Bielefeld verzichtet auf die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten (Heizkosten). Sämtliche Bedarfe werden damit in tatsächlicher Höhe gewährt. Unangemessene Bedarfe im Einzelfall (z.B. bei unwirtschaftlichem und damit unangemessenes Heizverhalten) werden hierdurch dauerhaft nicht reduziert. Dieses Vorgehen verstößt gegen § 22 Absatz 1 Sozialgesetzbuch II. Die gpaNRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte in Zukunft wieder Regelungen schaffen, die eine Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten im Einzelfall gewährleisten. Entsprechende Grenzwerte sollten vorgegeben und bei Überschreitung ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet werden.

	Feststellung		Empfehlung
F5	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Bielefeld vergleichsweise hoch dar. Die Stadt hat mit Arbeitshinweisen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt und werden differenziert nach weiteren Kriterien dargestellt. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.		
F6	Es fehlt an einer Abgrenzung der Leistungen nach Erstausstattung und Ersatzbeschaffung. Hierdurch besteht das Risiko einer fehlerhaften Zuordnung der Leistungen auf die Kostenträger.	E6	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung nicht korrekt ausgewählt werden und die Stadt Bielefeld fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

➔ 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 der Stadt Bielefeld im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	5
Kostenrechnung	6
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	7
→ Prozessbetrachtung	9
Aufbruchmanagement	9
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	11
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	14
Strukturen	14
Bilanzkennzahlen	15
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	17
Alter und Zustand	18
Unterhaltung	20
Reinvestition	23
→ Finanzierung	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Verkehrsflächen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Verkehrsflächen

Der Stadt Bielefeld liegen die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung** vor. Für ein strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. So hilft ihr eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, die Aufwendungen kostenstellenscharf vollständig und transparent zu ermitteln. In einer Gesamtstrategie sollte die Stadt Bielefeld definieren, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Das Amt für Verkehr nutzt die Straßendatenbank für die Bestandsdaten sowie das städtische Rechnungswesen für die Finanz- und Bilanzdaten. Das **Aufbruchmanagement** ist bereits weitestgehend digitalisiert, und die Prozesse sind optimiert. Es sollte noch um die erfolgte Übernahme der Aufbrüche und die Überwachung der Gewährleistungsfrist ergänzt werden.

Das Amt für Verkehr führt seit 2015 regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen durch. Es werden jedes Jahr 20 Prozent der Verkehrsfläche messtechnisch erfasst und bewertet. Somit ist sichergestellt, dass nach fünf Jahren der Zustand aller Verkehrsflächen ermittelt und bewertet ist. Die körperliche Inventur wird entsprechend dieser Ergebnisse vorgenommen.

Die Zusammenarbeit des Amtes für Verkehr mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Bielefeld zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.

Seit der Eröffnungsbilanz 2009 ist in Bielefeld ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen zu erkennen. Dieser Entwicklung hat die Stadt Bielefeld nicht mit ausreichenden Investitionen entgegengewirkt. In den letzten vier Jahren hat sie jährlich lediglich ein Drittel der jährlichen Abschreibungen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen reinvestiert. Dies spiegelt sich in einem hohen **Anlagenabnutzungsgrad** von ca. 80 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch acht Jahren zum Ende 2017 wider. Demgegenüber zeigt sich der **tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen** nach der regelmäßigen Erfassung und –bewertung in einem deutlich besseren Zustand, als es der hohe Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Ein zusätzliches Risiko indizieren die geringen **Unterhaltungsaufwendungen** der Jahre 2016 und 2017. Diese liegen bei nur knapp 70 Prozent des nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Insofern vermitteln alle drei Einflussfaktoren – Alter, Unterhaltung und **Reinvestitionen** – ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz und somit auch für den Zustand der Verkehrsflächen. Eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen und des Vermögens ist damit mittel- und langfristig nicht sichergestellt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen betrachtet die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Datenlage

→ Feststellung

Die Datenlage der Stadt Bielefeld ist in Bezug auf die Verkehrsflächen gut, aber teilweise nicht aktuell. Eine vertiefende Differenzierung der Aufwendungen auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen liegt vor. Zustandserfassungen werden regelmäßig erarbeitet.

Die Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Bielefeld** führt eine Straßendatenbank als Bestandsdatei für die gesamte Verwaltung. Inhalt sind Leit- und Funktionsdaten, Flächen und Maße sowie aktuelle Zustandsdaten. Die Finanzdaten sind für das Amt für Verkehr jederzeit und in verschiedenen Tiefen und Ausprägungen aus dem städtischen Rechnungswesen abrufbar. Dadurch ist gewährleistet, dass die gesamte Stadt Bielefeld mit einheitlichen Daten arbeitet.

Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld führt eine Straßendatenbank. Diese ist allerdings bei Flächen- und Querschnittsdaten nicht auf dem aktuellsten Stand, Aufbaudaten fehlen. Zustandsdaten pflegt Bielefeld seit 2015 aktualisiert ein.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Bielefeld** hat bei der Einführung der Straßendatenbank alle ihr vorliegenden Daten, wie Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten, eingepflegt. Aufbaudaten wurden nicht erfasst.

Sie hält die Leitdaten und Funktionsdaten aktuell vor. Flächendaten und Maße der Verkehrsflächen befinden sich nicht auf dem aktuellsten Stand. Verkehrs- und Inventardaten werden in separaten Dateien geführt. Diese Informationen lassen sich bei Bedarf leicht einholen. Finanzdaten, wie Kosten durchgeführter Maßnahmen, sind nicht Inhalt der Straßendatenbank, lassen sich aber aus dem Finanzsystem der Stadt Bielefeld leicht ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte ihre Straßendatenbank in Bezug auf die Flächendaten stets auf einem aktuellen Stand halten und Aufbaudaten nachpflegen.

Die Zustandserfassung, die zur Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 durchgeführt wurde, ist ebenfalls Bestandteil der Straßendatenbank. Zustandserfassungen werden seit 2015 erneuert und in der Straßendatenbank hinterlegt.

→ **Feststellung**

Zustandsdaten werden in Bielefeld seit 2015 regelmäßig aktualisiert. Es erfolgt jedes Jahr eine Zustandserfassung von 20 Prozent der Verkehrsflächen. Somit sind nach fünf Jahren alle Flächen auf ihren Zustand hin ermittelt und bewertet.

In Bielefeld werden die Zustandserfassungen der Verkehrsflächen messtechnisch durchgeführt. Die erfassten Schadensbilder werden in fünf Zustandsklassen eingeteilt und bewertet. Mit der Weitergabe der Ergebnisse und Wertanpassungen an die Anlagenbuchhaltung trägt die Stadt Bielefeld der körperlichen Inventur Rechnung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld wird eine komplette aktuelle körperliche Inventur der Verkehrsflächen zum Ende 2019 durchgeführt haben.

Von der Zustandserfassung klar abzugrenzen ist die laufende Straßenkontrolle bzw. Straßenbegehung. Die Straßenbegehung liefert ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehungen werden betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ausgelöst. Festgestellte Mängel und Schäden sollten direkt beseitigt werden, um u.a. ständig die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Für diese routinemäßigen Inspektionen liegen Dienstanweisungen vor. Diese werden zurzeit aktualisiert. Ziel der Straßenbegehung ist es, festgestellte Mängel und Schäden der Verkehrsflächen zu erkennen und zu beheben.

Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld führt im Amt für Verkehr keine Kostenrechnung.

Für die interne Steuerung benötigt die Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die **Stadt Bielefeld** arbeitet im Amt für Verkehr nicht mit einer Kostenrechnung. Die manuellen Eigenleistungen bei der Erhaltung der Verkehrsflächen werden vom Umweltbetrieb Bielefeld

(UWB), einem Eigenbetrieb, erbracht. Dieser führt für alle Bereiche eine eigene Kostenrechnung.

Das Amt für Verkehr kann alle Kosten im Rechnungswesen der Stadt Bielefeld einsehen. Die Aufwendungen sind in Sachkonten dargestellt. Ein Sachkonto für die Abrechnungen des UWB's und eines für die konsumtiven Maßnahmen des Amtes für Verkehr. Eine zusätzliche Kostenrechnung würde die detaillierte Betrachtung aller Kosten nach Kostenstellen ermöglichen und wäre noch detaillierter und ermöglicht genauere Auswertungen.

Das Amt für Verkehr könnte mit einer Kostenrechnung in Verbindung mit der Straßendank und einem damit verbundenen Erhaltungsmanagement genau ermitteln, ob viele kleine Erhaltungsmaßnahmen zu einem erhöhten Aufwand führen und sich stattdessen eine Erneuerung des Anlagegutes wirtschaftlicher darstellt.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Amt für Verkehr zur optimalen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.

Optimal wäre eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung, der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Diese Kostenrechnung könnte integriert oder über Schnittstellen mit der Straßendatenbank verbunden sein.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld hat bisher noch keine strategischen Ziele definiert. Hier fehlt es an einer definierten Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Die Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Bisher stellt das Amt für Verkehr der **Stadt Bielefeld** verschiedene Bauprogramme nach Zustandsklassen und Prioritäten der Bezirke auf. Diese werden zur Mittelanmeldung in der Haushaltsplanung genutzt und sukzessive abgearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.

Diese Ziele sollte die Stadt Bielefeld durch Kennzahlen messbar machen. Ein zeitlicher, erreichbarer Rahmen zur Erfüllung dieser Ziele begrenzt den Handlungszeitraum. Um den Erfüllungsgrad dieser Ziele an übergeordnete Verantwortlichkeiten weiterzugeben, ist ein Berichtswesen notwendig.

→ **Empfehlung**

Die strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Bielefeld durch Kennzahlen messbar machen. Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.

Diese Ziele und Kennzahlen sollte das Amt für Verkehr auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung einsetzen und auch an den UWB als Auftrag weitergeben. Die Erhaltungsmaßnahmen und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne den möglichen, finanziellen Handlungsrahmen aus dem Blick zu verlieren.

➔ Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

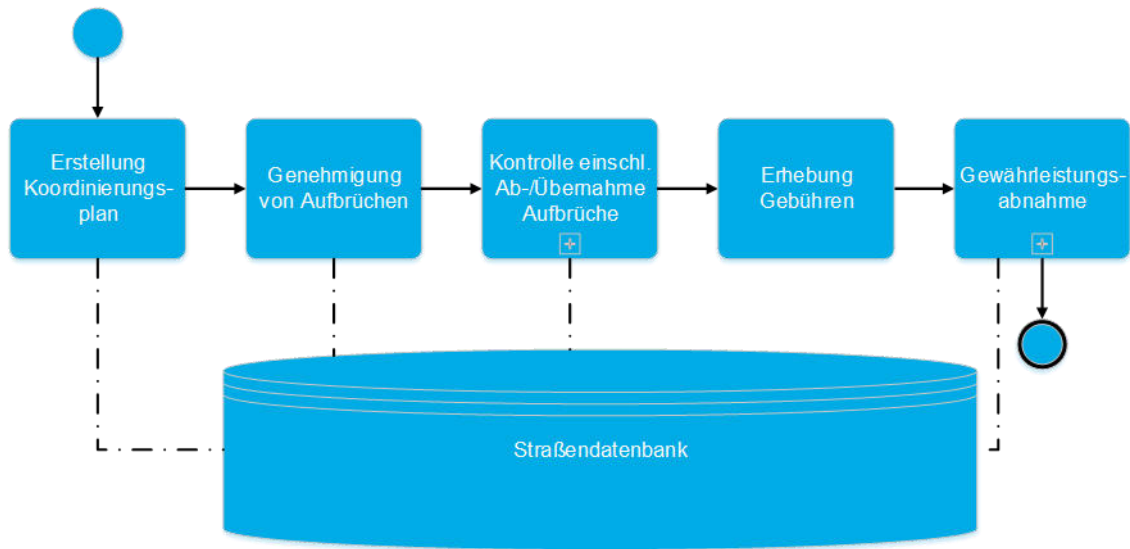
➔ Feststellung

Das Aufbruchmanagement der Stadt Bielefeld ist bereits sehr gut aufgestellt. Die Übernahme des Aufbruches sowie der Ablauf der Gewährleistungsfrist vermerkt Bielefeld noch nicht in der Straßendatenbank.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss die Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Um den Prozess des Aufbruchmanagements zu betrachten, erfolgte ein Gespräch mit dem Amt für Verkehr der **Stadt Bielefeld** auf Basis einer Checkliste. Diese wird einheitlich bei allen 23 kreisfreien Städten verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich Störungen im Prozessablauf identifizieren.

In der Stadt Bielefeld erfolgt bereits in der Planungsphase eine sehr enge Abstimmung mit allen Versorgungsträgern, Telekommunikationsfirmen, UWB-Kanalbau und dem Amt für Verkehr. Es gibt vierteljährliche Treffen aller an Aufbrüchen Beteiligten. Die Stadt erstellt einen Koordinierungsplan, der die Ergebnisse protokolliert. Dieser wird allen Beteiligten über ein EDV-gestütztes Koordinierungsprogramm sowie schriftlich zur Verfügung gestellt.

Die Genehmigung der Aufbrüche erteilt das Amt für Verkehr und bündelt gleichzeitig alle Belange. Die zuständige Mitarbeiterin/der zuständige Mitarbeiter nimmt an den Koordinierungsgesprächen teil. Die Übereinstimmung mit dem Koordinierungsplan wird geprüft und ggf. erfolgt eine Terminverschiebung oder Versagung. Alle Daten der Koordinierungsplanung sind über die Planverfahren und in der Straßendatenbank einsehbar.

Für die ca. 8.000 Aufbrüche jedes Jahr beschäftigt das Amt für Verkehr eigene Inspektorinnen und Inspektoren, die die Aufbrüche während der gesamten Zeit begleiten. Vor allem unangekündigte Kontrollen und die Übernahmetermine sind ihre Aufgaben.

Eine Baubeginnanzeige fordert das Amt für Verkehr der Stadt Bielefeld nicht. Über die Mitteilung der verkehrsrechtlichen Anordnung vom Ordnungsamt wird der Beginn der Maßnahme angezeigt.

Die Forderung einer Baubeginnanzeige wird zurzeit erarbeitet. Hierbei soll dann bereits bei der Aufbruchgenehmigung über die Straßendatenbank eine bestimmte Frist zur Einreichung der Baubeginnanzeige wie auch deren Inhalte festgelegt werden.

Genaue Vorgaben zur Durchführung des Aufbruches sind in den technischen Bestimmungen Inhalt der Genehmigung. Weiter geben die Konzessionsverträge, die Auftragsrichtlinien, Leitlinien für Details und weitere Vereinbarungen die Rahmenbedingungen für die Aufbrüche vor.

Das Einhalten dieser Vorgaben wird durch unangemeldete Kontrollen nach Ermessen der Inspektorinnen/der Inspektoren geprüft. Diese unangemeldeten Kontrollen werden in der Software mit Fotos protokolliert. Mängel werden dem Vorhabenträger angezeigt mit der Aufforderung zur Beseitigung.

Nach Fertigstellung des Aufbruchs erhält die Stadt Bielefeld die Beendigungsanzeige der verkehrsrechtlichen Anordnung. Die Übernahme erfolgt zumeist parallel zur Abnahme zwischen Vorhabenträger und Bauunternehmen. Diese Übernahme wird protokolliert und ggf. mit Fotos und Nachweisen z. B. der Verdichtungskontrollen ergänzt. Sollten sich Mängel zeigen, werden diese aufgenommen und sind zu beseitigen. Erst dann erfolgt die Übernahme.

→ **Feststellung**

Die Übernahme des Aufbruchs wird nicht in der Straßendatenbank vermerkt. Auch das Ende der Gewährleistungsfrist wird nicht vermerkt.

Nach der Übernahme werden nur Kontrollen im Rahmen der Verkehrssicherung durch die Straßenkontrollen des UWB vorgenommen.

Es erfolgt keine Darstellung der Übernahme von Aufbrüchen in der Straßendatenbank. Übernahmeprotokolle sind nicht Inhalt der Straßendatenbank. Eine Wiedervorlage zum Ende der Gewährleistungsfrist und eine Entlassung des Vorhabenträgers aus dieser erfolgt ebenfalls nicht.

→ **Empfehlung**

Die erfolgte Übernahme von Aufbrüchen und den Ablauf der Gewährleistungsfrist mit Wiedervorlagevermerk sollte die Stadt Bielefeld in der Straßendatenbank erfassen. Nur so kann bei festgestellten Mängeln die Verantwortlichkeit sofort ermittelt werden.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

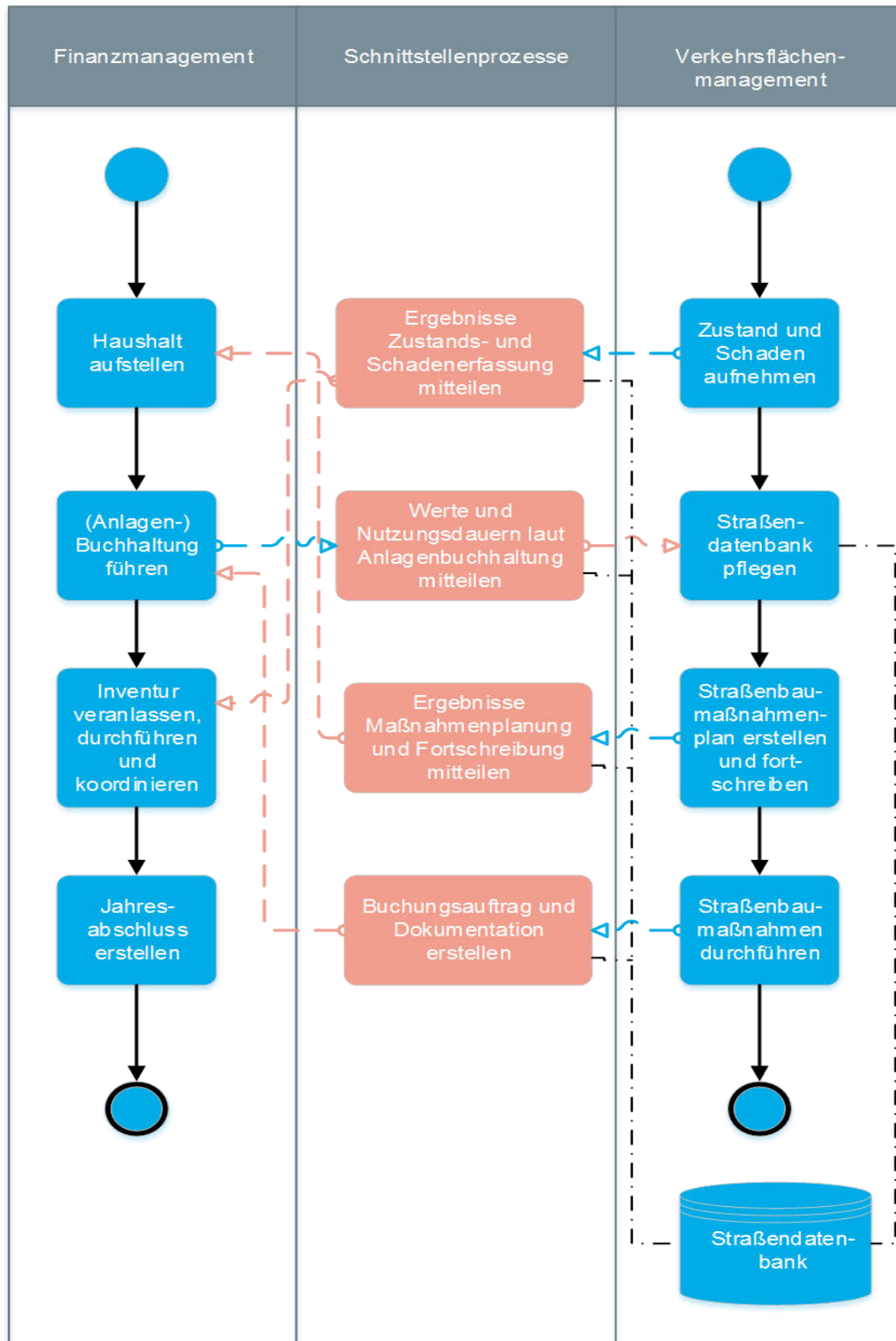
→ **Feststellung**

Die Zusammenarbeit des Amtes für Verkehr mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Bielefeld zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in der Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

Schnittstellenprozess



Um den Ablauf der verschiedenen Schnittstellen zu erfragen, erfolgte ein Gespräch mit dem Amt für Verkehr und der Anlagenbuchhaltung der **Stadt Bielefeld**. Die gpaNRW verwendet hierfür eine landesweit einheitliche Checkliste.

Die Anlagegüter Verkehrsflächen der Stadt Bielefeld stimmen mit den gebildeten Abschnitten der Straßendatenbank überein. Zugriffe in beide Richtungen, Anlagenbuchhaltung auf Straßendatenbank und Amt für Verkehr auf Rechnungswesen sind möglich.

Seit der Eröffnungsbilanz zum Januar 2009 hat die Stadt Bielefeld teilweise weitere körperliche Inventuren der Verkehrsflächen durchgeführt. Weitere Hinweise zu diesem Thema siehe Abschnitt Steuerung, Straßendatenbank.

Verantwortlich für die Erstellung der Inventuren, auch der körperlichen Inventuren, ist das Amt für Finanzen. Das Amt für Verkehr führt die körperlichen Inventuren der Verkehrsflächen durch. Hierzu werden jedes Jahr 20 Prozent der Verkehrsflächen messtechnisch befahren, die Schäden aufgenommen, in Zustandsklassen eingeteilt und die Abschnitte bewertet. Diese Bewertung wird dann der Anlagenbuchhaltung weitergeleitet. Die Verfahren der relevanten Änderungen des Anlagebestandes werden in regelmäßigen Runden unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes abgestimmt. Diese Vorgehensweise hat sich in der Praxis gut bewährt.

Buchwerte und Restlaufzeiten werden im Rechnungswesen der Stadt Bielefeld dargestellt. Da das Amt für Verkehr Zugriff auf das Rechnungswesen hat, werden diese Informationen in Maßnahmenplanungen einbezogen. Die Maßnahmenplanung erfolgt immer mit einer Orientierung an der Wirtschaftlichkeit und der technischen Notwendigkeit.

In buchhalterischen Fragen erfolgt eine enge Abstimmung zwischen dem Amt für Verkehr und dem Amt für Finanzen. Hierbei geht es um Entscheidungen konsumtiver oder investiver Natur aber auch um die Bildung außerplanmäßiger Abschreibungen.

Die Straßendatenbank des Amtes für Verkehr ist gleichzeitig das Verkehrsmanagementsystem. Alle investiven Maßnahmen werden im Rechnungswesen geführt. Mittels Datenblättern wird das Amt für Finanzen über durchgeführte Maßnahmen informiert und kann dann die notwendigen Informationen im Rechnungswesen hinterlegen. Konsumtive Maßnahmen lassen sich über gesonderte Sachkonten abrufen.

Die notwendige Dokumentation für die Buchinventur wird den Buchungsbelegen und den Datenblättern beigelegt und im Amt für Finanzen archiviert.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Als flächenmäßig große kreisfreie Stadt mit einem vergleichsweise geringen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bielefeld eher begünstigend für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen unterliegen einer weniger starken Belastung als bei Kommunen mit wenigen Verkehrsflächen und vielen Einwohnern.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.288	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	36,38	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,69	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die **Stadt Bielefeld** ist flächenmäßig die viertgrößte kreisfreie Stadt in NRW. Die Bevölkerungszahl liegt über dem Durchschnitt. Dadurch ergibt sich eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Bielefeld stellt ihren Einwohnern mehr Verkehrsflächen zur Erschließung der großen Gemeindefläche zur Verfügung als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte. Durch die große Gemeindefläche liegt der Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche trotzdem noch unter dem ersten Viertelwert.

Das Amt für Verkehr der Stadt Bielefeld unterhält auf dem 259 qkm großem Gemeindegebiet ungefähr 12 Mio. m² Straßen und 31.000 m² befestigte Wirtschaftswege. Durch die Nähe der Bundesautobahnen A2 und A33 ist eine gute Anbindung an das Fernverkehrsnetz gegeben. Die durch Bielefeld führenden Straßen werden somit nicht übermäßig vom Fernverkehr frequentiert.

Neben der Verkehrsfläche gesamt kann auch die Flächenart und Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswege haben mit unter einem Prozent allerdings nur einen sehr geringen Anteil an der Verkehrsfläche. Rund die Hälfte der Verkehrsfläche entfällt auf die Anlieger- und Wohnstraßen und mehr als ein Viertel auf die Hauptver-

kehrsstraßen. Die Haupteerschließungsstraßen sind mit einem Anteil von 20 Prozent an der Verkehrsfläche ebenfalls von Bedeutung. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung der Flächen.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2017 um 127 Mio. Euro (33 Prozent) verringert.

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen verdeutlichen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2017 hat die **Stadt Bielefeld** Verkehrsflächen in Höhe von knapp 255,5 Mio. Euro ausgewiesen. Dazu kommen noch rund 3,2 Mio. Euro Anlagen im Bau.

Die Bilanzzahlen Verkehrsflächen betreffen nur Straßen und Wirtschaftswege nicht, wie im Teilbericht Finanzen, die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	10,35	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	21,06	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau im Verhältnis zur Gesamtbilanzsumme) der **Stadt Bielefeld** wird nur von wenigen Ausgliederungen geprägt. Die landesweiten interkommunalen Vergleichszahlen sind dagegen von den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden der kreisfreien Städte teils erheblich beeinflusst.

Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Bielefeld einheitlich 40 Jahre Gesamtnutzungsdauer festgelegt. Damit hat sie sich für eine unterdurchschnittliche Nutzungsdauer entschieden. Der Median der Vergleichskommunen liegt bei 50 Jahren. Im Vergleichsjahr 2017 liegt die Restnutzungsdauer bei nur noch knapp 8 Jahren.

Die Stadt Bielefeld konnte den bilanziellen Wert ihrer Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 nicht durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhalten. Rund 127 Mio. Euro (ca. 33 Prozent) des Wertes wurden seitdem verzehrt.

Bilanzwert Verkehrsflächen (inkl. Anlagen im Bau) Eröffnungsbilanz 2009 – 2017 in Euro

2009	2010	2012	2014	2016	2017
386.153.107	351.127.499	317.369.405	284.686.867	264.295.742	258.701.118

Für die Eröffnungsbilanz hat die Stadt Bielefeld die Verkehrsflächen, die eigentlich bereits das Ende der Nutzungsdauer erreicht hätten, noch mit einer Restnutzungsdauer von fünf Jahren ausgewiesen. Mit Ablauf dieser Restnutzungsdauer werden diese Anlagegüter nur noch als Erinnerungsposten geführt.

Abschreibungen und Anlagenabgänge reduzieren den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Investitionen und Zuschreibungen konnten das Vermögen der Stadt Bielefeld im Wert nicht erhalten. Durch regelmäßige Abschreibungen und Anlagenabgänge ist ein Vermögensverlust entstanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte das Anlagevermögen Verkehrsflächen durch ausreichende Investitionen erhalten.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet ist, betrachten wir nachfolgend näher.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

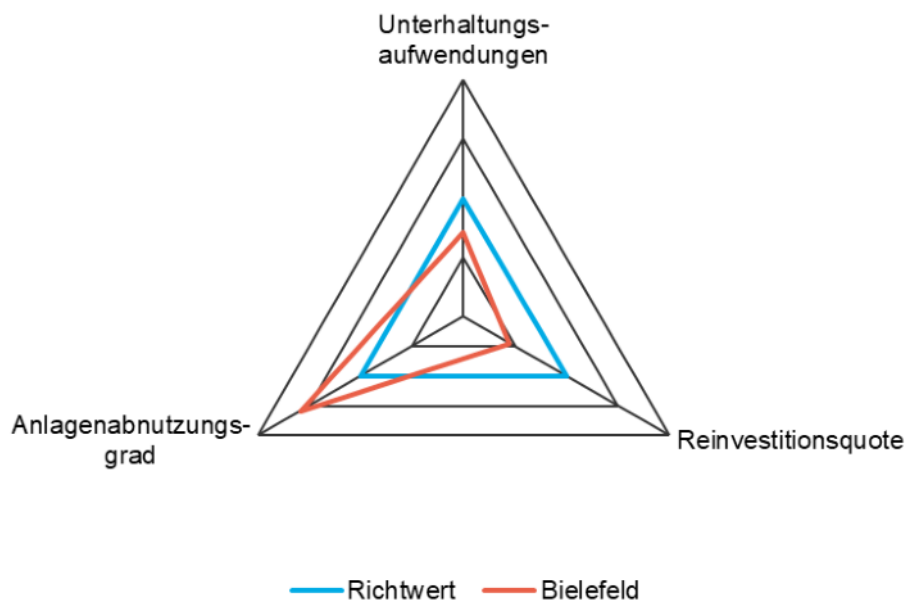
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Bielefeld** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Bielefeld
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,91
Reinvestitionsquote in Prozent	100	49,9
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	80,3

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die einzelnen Einflussfaktoren vertiefend.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Das Alter der vorhandenen Straßen und Wirtschaftswege zeigt eine starke Überalterung des Vermögens Verkehrsflächen.

Die Stadt Bielefeld erstellt jedes Jahr für 20 Prozent der Verkehrsflächen eine aktuelle Zustandserfassung und Bewertung. Der Zustand der ersten 80 Prozent erfasster Straßenflächen zeigt sich positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei ungefähr 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Die **Stadt Bielefeld** hat für ihre Verkehrsflächen einheitliche Nutzungsdauern von 40 Jahren für neues Vermögen festgelegt. Im Vergleichsjahr 2017 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei knapp 8 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	80,30	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20



Der hohe Anlagenabnutzungsgrad zeigt unter anderem, warum der Bilanzwert der Verkehrsflächen der Stadt Bielefeld im Vergleich zu dem geringsten Viertel der kreisfreien Städte gehört. Die Verkehrsflächen sind im Durchschnitt älter als in den Vergleichskommunen. Der Anlagenabnutzungsgrad betrug bei der letzten Prüfung 2011 noch 70 Prozent. Beeinflusst wird die geringe Restnutzungsdauer von einer Gesamtnutzungsdauer am unteren Zeitrahmen. Die Stadt Bielefeld hat sich für eine Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen von einheitlich 40 Jahren

entschieden. In 2017 besteht noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von knapp 8 Jahren.

Die Stadt Bielefeld konnte dem steigenden Anlagenabnutzungsgrad bisher nicht durch ausreichende Investitionen entgegenwirken. Die Entwicklung des Alters korrespondiert mit dem sinkenden Bilanzwert der Verkehrsflächen. Somit indiziert die hohe Überalterung und der steigende Anlagenabnutzungsgrad einen zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf.

Der anhand der bilanziellen Restlaufzeiten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege liefern. Den technischen Zustand der Verkehrsflächen liefert eine Zustandserfassung mit Einteilung in Zustandsklassen.

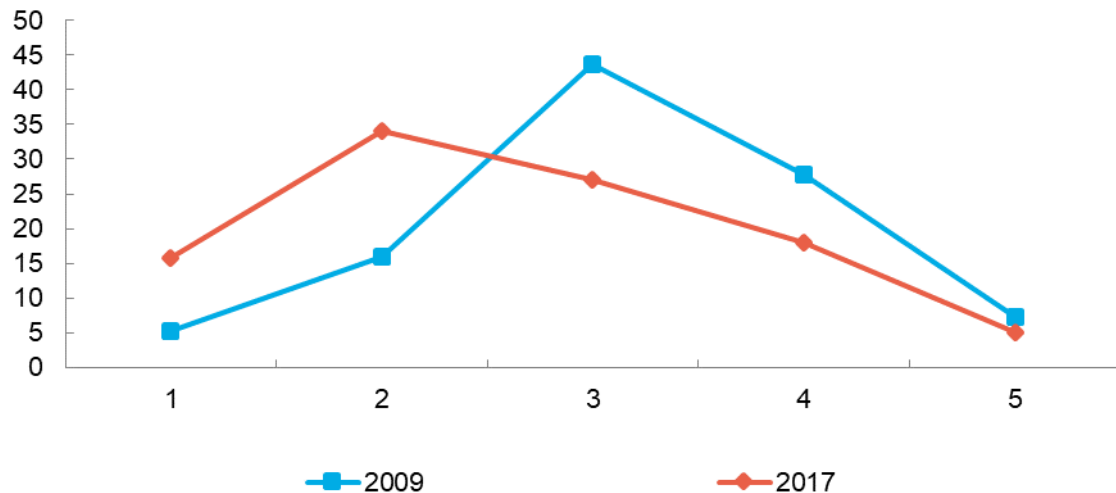
Die Stadt Bielefeld hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 ermitteln und bewerten lassen. Um den Aufwand möglichst gering zu halten, erfasst und bewertet Bielefeld seit 2015 jedes Jahr 20 Prozent der Verkehrsflächen neu. Damit erfolgt für jeden Abschnitt alle fünf Jahre eine neue Erfassung und Bewertung.

Da in der neuen Zustandserfassung die Wirtschaftswege bisher nicht berücksichtigt wurden, gilt auch die Zustandsverteilung der Eröffnungsbilanz im unten gezeigten Diagramm nur für die Straßen.

Zur Eröffnungsbilanz 2009 hat die Stadt Bielefeld ihre Straßen in fünf Zustandsklassen eingeteilt. Zu diesem Zeitpunkt sind rund 44 Prozent auf die Zustandsklasse drei entfallen. Nur rund 21 Prozent konnten als gut oder sehr gut bezeichnet werden, und 35 Prozent der Straßen befanden sich in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand.

Von 2015 bis 2017 hat die Stadt Bielefeld ca. 80 Prozent der Straßen neu erfasst und in Zustandsklassen eingeteilt. Auch wenn noch nicht das vollständige Verkehrsflächennetz neu erfasst und bewertet ist, lässt sich aus den vorliegenden Ergebnissen tendenziell eine deutliche Verbesserung gegenüber der Zustandsklassenverteilung aus 2009 erkennen. Ca. 27 Prozent der Flächen entfallen auf die Zustandsklasse drei, rund 50 Prozent sind als gut bzw. sehr gut eingestuft und nur noch 23 Prozent als schlecht bis sehr schlecht.

Zustandsverteilung Straßen



Die Zustandsermittlung weicht erheblich vom Anlagenabnutzungsgrad ab. Eine mögliche Ursache kann darin liegen, dass die gewählte bilanzielle Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren deutlich unter der tatsächlichen, technischen Nutzungsdauer liegt. Verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Arten der Verkehrsflächen (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, etc.) können zudem ein differenziertes und genaueres Bild der Lebensdauern liefern.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.

Unterhaltung

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Aufgrund des hohen Alters wird sich die Substanz der Straßen und Wege trotz bisheriger guter Zustände bei einem niedrigen Unterhaltungsniveau zwangsläufig verschlechtern.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das beinhaltet neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die **Stadt Bielefeld** hat im Jahr 2017 knapp 11 Mio. Euro für Unterhaltungsmaßnahmen aufgewendet. Darin enthalten sind Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 205.000 Euro.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,91	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Die **Stadt Bielefeld** setzt mit den 0,91 Euro je qm Verkehrsfläche etwa 70 Prozent der Ressourcen ein, die die FGSV als Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt. Im Jahr 2011 betrugen die Unterhaltungsaufwendungen sogar nur 0,75 Euro je qm Verkehrsfläche. Der Richtwert geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Da der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Bielefeld bereits bei 80 Prozent liegt, dürften die geringen Unterhaltungsaufwendungen nicht ausreichen, um den vorhandenen guten Zustand langfristig zu erhalten.

In den Unterhaltungsaufwendungen sind Aufwendungen für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen enthalten. Im Jahr 2017 betragen diese ca. 205.000 Euro. Hiermit werden Unterhaltungsmaßnahmen im Haushalt abgebildet, die in dem Jahr nicht durchgeführt werden können. Dadurch reduzieren sich die tatsächlich durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen auf 0,88 Euro je m² Verkehrsfläche.

Die Stadt Bielefeld konnte die Unterhaltungsmaßnahmen nicht nur insgesamt, sondern auch differenziert nach den Erhaltungsmaßnahmen ermitteln. Danach ergeben sich für den Betrachtungszeitraum folgende Aufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	k. A.	k. A.	1.521.896	1.539.128
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	1.181	63.412	56.355	6.504
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0	725.357	205.000
Erhaltungsaufwendungen	8.729.727	8.715.480	8.489.048	9.229.297
davon Leistungen UWB	6.254.207	5.978.450	5.811.398	5.903.347

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017
Leistung UWB betriebliche Erhaltung	4.679.708	4.261.000	4.408.168	4.904.862
Leistung UWB Instandhaltung	760.000	880.000	856.000	760.000
Leistung UWB Instandsetzung	814.499	837.450	547.230	238.485
davon Fremdleistungen	2.475.520	2.737.030	2.677.650	3.325.950
Fremdleistung betriebliche Erhaltung	95.709	234.030	128.000	242.000
Fremdleistung Instandhaltung	1.619.500	1.672.000	1.904.000	1.914.200
Fremdleistung Instandsetzung	760.311	831.000	645.650	1.169.750
Unterhaltungsaufwendungen			10.792.656	10.979.929

Die Stadt Bielefeld hat für die betriebliche Erhaltung ca. 56 Prozent der konsumtiven Mittel eingesetzt. Die Instandhaltung hat ca. 29 Prozent beansprucht und die nachhaltigere Instandsetzung wurde nur mit 15 Prozent der finanziellen Ressourcen durchgeführt.

Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen

Erhaltungsmaßnahmen	2014	2015	2016	2017
Erhaltungsaufwendungen in Euro	8.729.727	8.715.480	8.489.048	9.229.297
Betriebliche Erhaltung				
Aufwendungen betriebliche Erhaltung in Euro	4.775.417	4.495.030	4.536.168	5.146.862
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	54,70	51,58	53,44	55,77
Aufwendungen betriebliche Erhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	0,37	0,42
Instandhaltung				
Aufwendungen Instandhaltung in Euro	2.379.500	2.552.000	2.760.000	2.674.200
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	27,26	29,28	31,51	28,98
Aufwendungen Instandhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	0,23	0,22
Instandsetzung				
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	1.574.810	1.668.480	1.192.880	1.408.235
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	18,04	19,14	14,05	15,26
Aufwendungen Instandsetzung je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	0,10	0,12

Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollte die Instandsetzung den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen bilden. In Bielefeld entfallen jedoch nicht einmal 17 Prozent auf diese nachhaltigen Erhaltungsmaßnahmen. Instandhaltungen können, sofern sie frühzeitig durchgeführt werden, ebenfalls als nachhaltige Maßnahmen eingesetzt werden. Sie dienen dann dazu die Ausweitung von kleineren Schäden in tiefere Schichten zu verhindern.

→ Feststellung

Die Leistungen, die der UWB erbringt, umfassen fast zwei Drittel aller Erhaltungsleistungen. Die detaillierte Betrachtung zeigt, dass es sich hauptsächlich um betriebliche Erhaltung handelt.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements versuchen, weniger Mittel für kleinflächige, nicht nachhaltige Reparaturen zu binden und eher nachhaltige Instandsetzungen durchführen. Ein geringer Ressourceneinsatz birgt mittel- und langfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen. Ein vorzeitiger Substanzverlust birgt auch das Risiko vorzeitiger außerplanmäßiger Abschreibungen.

Reinvestition

→ Feststellung

Die Reinvestitionsquote 2017 liegt im Vergleichsjahr bei 50 Prozent. Auch in den Jahren seit der Eröffnungsbilanz lag die Reinvestitionsquote im Schnitt sogar nur bei 35 Prozent. Diese Reinvestitionen reichten bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust entgegenzuwirken.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte. Nur so wird der Erhalt des Bilanzvermögens gewährleistet.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Die **Stadt Bielefeld** hat in den Betrachtungsjahren 2014 bis 2017 keine neuen Verkehrsflächen durch Investitionen geschaffen. Alle durchgeführten Maßnahmen betrafen vorhandenes Vermögen. Im Betrachtungsjahr 2017 wurden von Bielefeld investive Mittel in Höhe von knapp 7,6 Mio. Euro verwendet. Dagegen stehen Abschreibungen von knapp 15 Mio. und Verluste aus Anlageabgängen von 304.000 Euro.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	49,94	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Im Betrachtungsjahr 2017 hat die Stadt Bielefeld investive Mittel vor allem für die Baumaßnahmen Saronweg, Travestraße, Beckhausstraße, Quellenhofweg und Sudbrackstraße eingesetzt.

Für 2017 beträgt die Reinvestitionsquote der Verkehrsflächen knapp 50 Prozent, in der 4-Jahres-Betrachtung 2014 bis 2017 dagegen nur 35 Prozent. Auch die Zeitreihenbetrachtung der letzten Prüfung von 2009 bis 2012 zeigt ebenfalls nur eine durchschnittliche Reinvestitionsquote von knapp 34 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen sollte diese Quote bei 100 Prozent liegen. Nur so ist der Vermögenswert der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent entsteht Vermögensverzehr. Im Jahr 2018 wurden nach Auskunft des Amtes für Verkehr erstmalig höhere Investitionen als in den Vorjahren getätigt.

Reinvestitionsquote

Aufwendungen/Reinvestitionen	2014	2015	2016	2017
Abschreibungen in Euro	16.909.251	17.767.271	14.459.521	14.859.001
Verluste aus Anlageabgängen in Euro	361.379	331.984	512.589	303.931
Summe Wertverlust	17.270.630	18.099.255	14.972.110	15.162.932
Reinvestitionen in Euro	3.962.063	4.295.822	6.698.307	7.570.451
Reinvestitionsquote in Prozent	28,2	23,7	45,3	49,9

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Die Betrachtung seit 2009 zeigt im Schnitt nur Quoten von rd. 35 Prozent.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen und sie damit in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Wenn nicht in ausreichendem Maße unterhalten wird, verschlechtert sich der Zustand, so dass Bilanzwert und tatsächlicher Wert der Verkehrsfläche auseinanderfallen. Dies kann Reinvestitionen zu einem früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant erforderlich machen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte ausgehend von dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen die Mittel für Reinvestitionen bedarfsgerecht im Rahmen ihrer haushalterischen Möglichkeiten erhöhen.

Die Stadt Bielefeld hat auch in den letzten Jahren nur wenig in den Bestand reinvestiert und kein neues Vermögen geschaffen. Dies ist ein wesentlicher Grund für den oben festgestellten Werteverzehr beim Anlagevermögen Verkehrsflächen.

Das sich der ermittelte technische Zustand erheblich besser zeigt als erwartet, kann auf die von Bielefeld gewählte kurze Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen zurückzuführen sein. Eine differenzierte Wahl von Gesamtnutzungsdauern für die verschiedenen Straßenarten würde ein deutlicheres Bild der zu erwartenden Nutzungszeiten geben. Auch würde der Wertverlust durch einen längeren Abschreibungszeitraum geringer ausfallen. Die Stadt Bielefeld sollte hierzu überprüfen, ob die bilanziell gewählte Nutzungsdauer auch weitestgehend der technischen Nutzungsdauer entspricht.

Natürlich sind auch die Restriktionen zu beachten, denen die Stadt Bielefeld als Kommune in der Haushaltssicherung unterliegt. Haushaltsmittel stehen nur begrenzt zur Verfügung und deren Einsatz ist bereits langfristig geplant. Trotzdem muss auf den Werterhalt des Anlagevermögens geachtet werden.

→ Finanzierung

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. In der letzten Prüfung haben wir uns daher ausführlich mit Straßenbaubeiträgen beschäftigt. In dieser Prüfung haben wir geklärt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden.

Die Stadt hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

Im Betrachtungszeitraum refinanziert die **Stadt Bielefeld** durchschnittlich acht Prozent der Abschreibungen auf das Straßenvermögen durch Erträge aus der Auflösung von Beiträgen. Im interkommunalen Vergleich ist dies ein deutlich unterdurchschnittlicher Wert.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Grundlage für die Beitragserhebung bei der erstmaligen Herstellung von Straßen ist die Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 2010. Danach können 90 Prozent des umlagefähigen Aufwands auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Die Satzung entspricht im Wesentlichen dem aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes (StGB). Eine Vorfinanzierung der Beiträge über Ablösung oder Vorausleistungen ist möglich und wird auch praktiziert.

Allerdings spielen die Erschließungsbeiträge nach dem BauGB in der Stadt Bielefeld nur eine untergeordnete Rolle. Aktuell werden wenig neue Baugebiete erschlossen. Wenn dies erfolgt, nutzt die Stadt Erschließungsverträge als Finanzierungsinstrument. Durch solche Vereinbarungen mit Bauträgern oder Investoren besteht die Möglichkeit, den Aufwand zu 100 Prozent zu refinanzieren. Lediglich der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Vertrages verbleibt bei der Stadt.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

In der letzten Prüfung hat die gpaNRW für die Stadt Bielefeld einen hohen Erfüllungsgrad bei der Erhebung von KAG-Beiträgen festgestellt.¹ Seit 2013 wendet die Stadt bei den Anlieger- und den Hauptgeschäftsstraßen die Höchstsätze der StGB-Mustersatzung an. Bei den weiteren Straßenkategorien liegt die Anliegerbeteiligung im oberen Bereich der vom StGB empfohlenen Spannweite. Die Stadt nutzt damit die rechtlichen Möglichkeiten zur Beitragsfinanzierung von Investitionen zur Straßenerneuerung weitgehend aus.

¹ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Jahr 2014, Finanzen S. 27ff.

Dies gilt allerdings nicht für die Wirtschaftswege. Auch diese können nach dem KAG abgerechnet werden. Das Satzungsmuster des StGB empfiehlt dazu eine Beteiligung der Anlieger zwischen 50 und 80 Prozent. Die städtische Satzung sieht diese Möglichkeit nicht vor. Derzeit beschränkt sich die Stadt auf die Instandhaltung der Wirtschaftswege im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht. Dies ist auch den Einschränkungen des Haushaltssicherungskonzeptes geschuldet. Insbesondere fehlt qualifiziertes Personal zur Planung und Begleitung von Investitionsmaßnahmen. Die Stadt muss allerdings aufgrund der zunehmenden Überalterung der Verkehrsflächen auch bei den Wirtschaftswegen mit steigenden Finanzbedarfen rechnen. Durch Straßenbaubeiträge nach KAG könnte sie einen Teil gegenfinanzieren.

Das Land NRW beabsichtigt die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die beabsichtigte Gesetzesänderung des Landes können sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ändern. Daher sollte die Stadt Bielefeld die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Verkehrsflächen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Datenlage der Stadt Bielefeld ist in Bezug auf die Verkehrsflächen gut, aber teilweise nicht aktuell. Eine vertiefende Differenzierung der Aufwendungen auf verschiedene Erhaltungsmaßnahmen liegt vor. Zustandserfassungen werden regelmäßig erarbeitet.		
F2	Die Stadt Bielefeld führt eine Straßendatenbank. Diese ist allerdings bei Flächen- und Querschnittsdaten nicht auf dem aktuellsten Stand, Aufbaudaten fehlen. Zustandsdaten pflegt Bielefeld seit 2015 aktualisiert ein.	E2	Die Stadt Bielefeld sollte ihre Straßendatenbank in Bezug auf die Flächen- und Querschnittsdaten stets auf einem aktuellen Stand halten und Aufbaudaten nachpflegen.
F3	Zustandsdaten werden in Bielefeld seit 2015 regelmäßig aktualisiert. Es erfolgt jedes Jahr eine Zustandserfassung von 20 Prozent der Verkehrsflächen. Somit sind nach fünf Jahren alle Flächen auf ihren Zustand hin ermittelt und bewertet.		
F4	Die Stadt Bielefeld wird eine komplette aktuelle körperliche Inventur der Verkehrsflächen zum Ende 2019 durchgeführt haben.		
F5	Die Stadt Bielefeld führt im Amt für Verkehr keine Kostenrechnung.	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Amt für Verkehr zur optimalen Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.
F6	Die Stadt Bielefeld hat bisher noch keine strategischen Ziele definiert. Hier fehlt es an einer definierten Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, durch strategische Zielvorgaben den operativen Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen zu definieren.
		E6.2	Die strategischen Zielvorgaben sollte die Stadt Bielefeld durch Kennzahlen messbar machen. Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.
F7	Das Aufbruchmanagement der Stadt Bielefeld ist bereits sehr gut aufgestellt. Die Übernahme des Aufbruchs sowie der Ablauf der Gewährleistungsfrist vermerkt Bielefeld noch nicht in der Straßendatenbank.		

	Feststellung		Empfehlung
F8	Die Übernahme des Aufbruchs wird nicht in der Straßendatenbank vermerkt. Auch das Ende der Gewährleistungsfrist wird nicht vermerkt.	E8	Die erfolgte Übernahme von Aufbrüchen und den Ablauf der Gewährleistungsfrist mit Wiedervorlagevermerk sollte die Stadt Bielefeld in der Straßendatenbank erfassen. Nur so kann bei festgestellten Mängeln der Verantwortliche sofort ermittelt werden.
F9	Die Zusammenarbeit des Amtes für Verkehr mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Bielefeld zeigt sich ohne Schnittstellenverluste.		
F10	Als flächenmäßig große kreisfreie Stadt mit einem vergleichsweise geringen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bielefeld eher begünstigend für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen unterliegen einer weniger starken Belastung als bei Kommunen mit wenigen Verkehrsflächen und vielen Einwohnern.		
F11	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2009 bis 2017 um 127 Mio. Euro (33 Prozent) verringert.	E11	Die Stadt Bielefeld sollte das Anlagevermögen Verkehrsflächen durch ausreichende Investitionen erhalten.
F12	Das Alter der vorhandenen Straßen und Wirtschaftswege zeigt eine starke Überalterung des Vermögens Verkehrsflächen. Die Stadt Bielefeld erstellt jedes Jahr für 20 Prozent der Verkehrsflächen eine aktuelle Zustandserfassung und Bewertung. Der Zustand der ersten 80 Prozent erfasster Straßenflächen zeigt sich positiver, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.	E12	Die Stadt Bielefeld sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer deutlich von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht, wie es die Differenz zwischen Zustandserfassung und Restnutzungsdauer vermuten lässt.
F13	Die Stadt Bielefeld wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Aufgrund des hohen Alters wird sich die Substanz der Straßen und Wege trotz bisheriger guter Zustände bei einem niedrigen Unterhaltungsniveau zwangsläufig verschlechtern.		
F14	Die Leistungen, die der UWB erbringt, umfassen fast zwei Drittel aller Erhaltungsleistungen. Die detaillierte Betrachtung zeigt, dass es sich hauptsächlich um betriebliche Erhaltung handelt.	E14.1	Die Stadt Bielefeld sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements versuchen, weniger Mittel für kleinflächige, nicht nachhaltige Reparaturen zu binden und eher nachhaltige Instandsetzungen durchführen. Ein geringer Ressourceneinsatz birgt mittel- und langfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen. Ein vorzeitiger Substanzverlust birgt auch das Risiko vorzeitiger außerplanmäßiger Abschreibungen.
		E14.2	Die Stadt Bielefeld sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, den Zustand zu erhalten und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.

	Feststellung		Empfehlung
F15	Die Reinvestitionsquote 2017 liegt im Vergleichsjahr bei 50 Prozent. Auch in den Jahren seit der Eröffnungsbilanz lag die Reinvestitionsquote im Schnitt sogar nur bei 35 Prozent. Diese Reinvestitionen reichten bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust entgegenzuwirken.	E15	Die Stadt Bielefeld sollte ausgehend von dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen die Mittel für Reinvestitionen bedarfsgerecht im Rahmen ihrer haushalterischen Möglichkeiten erhöhen.

➔ 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

*Friedhofswesen der Stadt Bielefeld im
Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	5
→ Steuerung und Organisation	8
Strukturen und Prozesse	8
Strategische und operative Ausrichtung	8
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	10
→ Gebühren	11
→ Flächenmanagement	15
Ausgangslage	15
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	16
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	18
→ Grünpflege	20
Ausgangslage	20
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	21
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	23

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Friedhofswesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Friedhofswesen

Der Stadt Bielefeld liegen die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung des Friedhofswesens** vor. In der verwendeten Fachsoftware werden sämtliche friedhofsspezifischen Verwaltungsaufgaben bearbeitet. Sie ist Bestandteil des Grünflächenmanagements.

Einige strategische Ziele hat Bielefeld bereits in den Haushaltsplänen verankert, weitere sind im Wirtschaftsplan des Umweltbetriebs Bielefeld (UWB) aufgeführt. Wichtig sind der Stadt die Optimierung von Prozessen und Angeboten sowie die wirtschaftliche Aufgabenerledigung. Über eine umfangreiche **Öffentlichkeitsarbeit** wird den Bürgerinnen und Bürgern das Angebot bekannt gemacht.

Die **Gebührenkalkulation** basiert auf allen relevanten Kosten und Erträgen. Die Stadt Bielefeld muss sich im Friedhofswesen zunehmend einem harten Konkurrenzkampf stellen. Trotzdem erreicht Bielefeld weitestgehend konstante Bestattungszahlen, vor allem durch moderne, nachfrageorientierte Angebote und wettbewerbsfähige Gebühren. Der **Kostendeckungsgrad** für das gesamte Friedhofswesen liegt allerdings nur bei ca. 71 Prozent. Ausschlaggebend ist hier der sehr geringe Kostendeckungsgrad der Trauerhallen mit nur knapp 50 Prozent.

Das **Flächenmanagement** der Stadt Bielefeld im Friedhofswesen orientiert sich am Bedarf, wird aber vom hohen Bestand an Friedhofsflächen stark geprägt. Neue Grabarten werden angeboten und bei entsprechender Nachfrage auch erweitert. Durch die Struktur der Friedhöfe gibt es in Bielefeld große Freiflächen, zudem viele unbelegte Grabstellen. Die Auslastung der kommunalen Friedhöfe ist in den vergangenen Jahren immer weiter zurückgegangen. Obwohl die Bevölkerungsentwicklung bis 2040 in der Prognose steigend ist, ist auch in Zukunft durch ein verändertes Grabwahlverhalten hin zu eher flächensparenden Grabarten mit einer besseren Auslastung der kommunalen Friedhöfe nicht zu rechnen.

Die **Grünflächen** der kommunalen Friedhöfe sind pflegearm angelegt, repräsentative Flächen gibt es nur wenige, der Baumbestand ist relativ alt. Eine Betrachtung der Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen ist in Bielefeld allerdings nicht möglich. Daher sollte zukünftig die Kostenrechnung entsprechend detailliert werden.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Friedhofspflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Friedhöfe. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die v. g. drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Friedhofspflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle kommunalen Friedhöfe der Stadt gebildet. Es ist Aufgabe der Stadt, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

→ Feststellung

Durch große, historische Friedhofsanlagen ist die Bedeutung der kommunalen Friedhöfe für die Stadtgeschichte und als Erholungsfläche für die Einwohner sehr groß. Auch in die kommunale Klimabilanz werden die Friedhöfe einbezogen.

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen.

Strukturzahlen Friedhofswesen 2017

Grundzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	19	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	1.904.943	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23

Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm 2017



Bei diesen Strukturdaten ist zu erkennen, dass die kreisfreien Städte in sehr unterschiedlichem Umfang Friedhöfe und Friedhofsflächen vorhalten. Es wird deutlich, dass die **Stadt Bielefeld** mit 19 Friedhöfen im Vergleich eine hohe Anzahl und damit verbunden auch viele Flächen bewirtschaftet.

Allgemeine Strukturkennzahlen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	62,62	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erholungs- und Grünfläche in qm je Einwohner	486	114	180	275	423	878	23

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	55,95	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm kommunale Friedhofsfläche	1,06	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23

Die kommunalen Friedhöfe der **Stadt Bielefeld** sind im ganzen Stadtgebiet verteilt.

Um 1900 gab es in der Stadt Bielefeld drei Friedhöfe, von denen einer bereits geschlossen war. Die weiteren Friedhöfe kamen im Wesentlichen durch die Gebietsreform zur Stadt Bielefeld.

1910 hat die Stadt Bielefeld beschlossen, einen neuen zentralen Friedhof zu errichten, den heutigen Sennefriedhof. Dem damaligen Zeitgeist entsprechend wurde ein großer Waldfriedhof angelegt. Grundlage war der Wald als Landschaftsraum, Schlichtheit bei allem Gebauten und ein hoher künstlerischer Anspruch. Um möglichst namhafte Künstler für die Grabmäler zu gewinnen, wurden entsprechende Wettbewerbe ausgeschrieben. Die Friedhöfe der Stadt Bielefeld sind sehr unterschiedlich groß angelegt worden. So umfasst der größte Friedhof etwa 100 Hektar, der kleinste dagegen nur 0,7 Hektar.

Auch für andere Glaubensgemeinschaften - neben der evangelischen und katholischen Konfession - stellt die Stadt Bielefeld spezielle Grabfelder zur Verfügung. So gibt es auf einem Friedhof besondere Bereiche für Angehörige des muslimischen, yezidischen und orthodoxen Glaubens.

Den Sennefriedhof hat die Stadt Bielefeld als Waldfriedhof bewusst größer angelegt. Die jetzige Dimension der einzelnen Friedhöfe ergibt sich vor allem durch mehrfache Erweiterungen im Laufe der Zeit. Alle Friedhöfe Bielefelds sind ein wichtiger Bestandteil des netzförmigen Bielefelder Grünsystems. Sie stehen den Bürgerinnen und Bürgern für die allgemeine Erholung und den Klimaschutz als Frischluftschneise zur Verfügung.

→ Feststellung

2017 wurden rd. 56 Prozent der Sterbefälle in Bielefeld auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.

Die Anzahl der kommunalen Bestattungen ist im Jahr 2018 um knapp 1,6 Prozent gestiegen. In der durchschnittlichen Betrachtung der Jahre 2010 bis 2018 liegt der Anteil der kommunalen Bestattungen bei rd. 56 Prozent.

Neben den kommunalen Friedhöfen gibt es in der Stadt Bielefeld noch weitere elf Friedhöfe anderer Friedhofsträger, z. B. kirchliche oder Anstaltsträger.

→ Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese müssen den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

Strukturen und Prozesse

→ Feststellung

Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Bielefeld klar geregelt, die Produktverantwortung liegt beim Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement müssen zukunftsgerichtet organisiert sein. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Grundsätzlich verantwortlich für das Friedhofswesen der **Stadt Bielefeld** ist im Dezernat 3, Umwelt / Klimaschutz, die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld (UWB). Hier sind alle Aufgaben und Arbeitsabläufe wie Planung, Steuerung, Unterhaltung und Pflege sowie Verwaltung mit Gebührenkalkulation, Antrag- und Bescheidebearbeitung gebündelt. Durch diese zentrale Aufgabenerfüllung ist mit Informations- und Schnittstellenverlusten nicht zu rechnen.

Als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger steht der UWB, Planung- und Unterhaltung Friedhöfe mit der Friedhofsverwaltung auf dem Sennfriedhof, zur Verfügung. Um Bürgerinnen und Bürgern telefonische Warteschleifen zu ersparen, gibt es einen Rückrufservice. Separate Verwaltungsstellen vor Ort auf den anderen Friedhöfen gibt es nicht. Allerdings stehen die auf den Friedhöfen eingesetzten Vorarbeiter mit ihren Teams als dezentrale Ansprechpartner zur Verfügung.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Die strategischen Ziele beim Friedhofswesen sind im Finanzbedarfsplan des UWB gesetzt. In den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen gibt es weitere Zielsetzungen.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen bedarf es hier in besonderem Maße einer strategisch ausgerichteten Steuerung. Diese sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsma-

nagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Im Haushaltsplan der **Stadt Bielefeld** wurde als Ziel u. a. die Gewährleistung eines bedarfsge-rechten, leistungsfähigen Friedhofswesens formuliert. Eine Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus Politik und Verwaltung hat über mehrere Jahre unterschiedliche Fragestellungen rund um das Friedhofswesen erarbeitet. Diese Ergebnisse finden sich in der Friedhofsbedarfsplanung, in der Friedhofssatzung, im Kapellenkonzept und im Jahresabschluss des UWB wieder.

Z. B. werden folgende Ziele im Haushaltsplan benannt:

- Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben zur Sicherstellung des Friedhofs- und Bestattungswesens
- Gebührenkalkulation im Hinblick auf eine Refinanzierung der gebührenpflichtigen Aufwendungen zu 100 %
- Optimierung der Aufgabenerfüllung zum Erhalt stabiler Gebühren.

Die Politik hat grundsätzlich beschlossen, keinen Friedhof zu schließen oder komplett zu entwidmen.

Im UWB geführte Kennzahlen zeigen die Entwicklung der Bestattungszahlen, das Grabwahlverhalten bestehender und neuer Grabarten und den damit verbundenen Flächenbedarf. Mit diesen Kennzahlen passt die Stadt Bielefeld ihr Angebot dem Bedarf und den aktuellen Entwicklungen an.

Ein Berichtswesen stellt die Ergebnisse und Umsetzungen der vereinbarten Ziele dar. Interkommunale Vergleiche, an denen sich die Stadt Bielefeld mit ihrem Friedhofswesen beteiligt, z. B. der Vergleichsring der KGSt, zeigen die möglichen Stellschrauben für Optimierungen auf.

Datenlage/ IT

→ Feststellung

Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Stadt Bielefeld bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Erfassung verschiedener Flächen zur Erstellung von Friedhofs- und Belegungsplänen ist Inhalt dieser Fachsoftware.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede

Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grundsätzlich über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Bielefeld** eine spezielle Friedhofssoftware als separaten Bestandteil eines Grünflächenmanagements ein. Mit dieser Software werden alle Bestattungsfälle aufgenommen, Gebührenbescheide erstellt, Grabmalangelegenheiten und der laufende Schriftverkehr bearbeitet. Die abgeschlossene Aufnahme aller Friedhöfe mit genauen Flächen-, Nutzungs- und Bepflanzungsangaben sowie einem Baumkataster sind Teil dieser Fachsoftware. Mit diesen Daten liegen aussagekräftige Steuerungsgrundlagen und Friedhofspläne für die optimierte Steuerung vor.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld nutzt die Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und –maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Um den Bürgerinnen und Bürgern das Angebot des Friedhofswesens näher zu bringen, nutzt die **Stadt Bielefeld** verschiedene Methoden und Kanäle der Öffentlichkeitsarbeit. Der Internetauftritt der Stadt Bielefeld gibt Informationen zu Bestattungsarten, Grabarten, Gebühren und Ansprechpartnern. Auch Verlinkungen zu den entsprechenden Satzungen, notwendigen Formularen und weiteren Informationsbroschüren sind im Internet hinterlegt.

Publikationen liegen an vielen Stellen der Stadt Bielefeld aus. Gut angenommen werden auch Führungen über die kommunalen Friedhöfe mit Erläuterungen zur Historie und den gegebenen Bestattungsmöglichkeiten und Grabarten. Um die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt weiter zu verbessern, hat die Stadt Bielefeld qualifiziertes Fachpersonal eingestellt. Davon profitiert auch die Öffentlichkeitsarbeit der Friedhöfe.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Städte besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall häufig nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet in der Regel beim Bestatter statt. Daher sollten die Städte ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Städte, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation zu anderen Anbietern vorhanden ist. Bei der Stadt Bielefeld besteht diese Konkurrenzsituation vor allem durch kirchliche Friedhöfe, Bestattungswälder oder Seebestattungen.

→ Gebühren

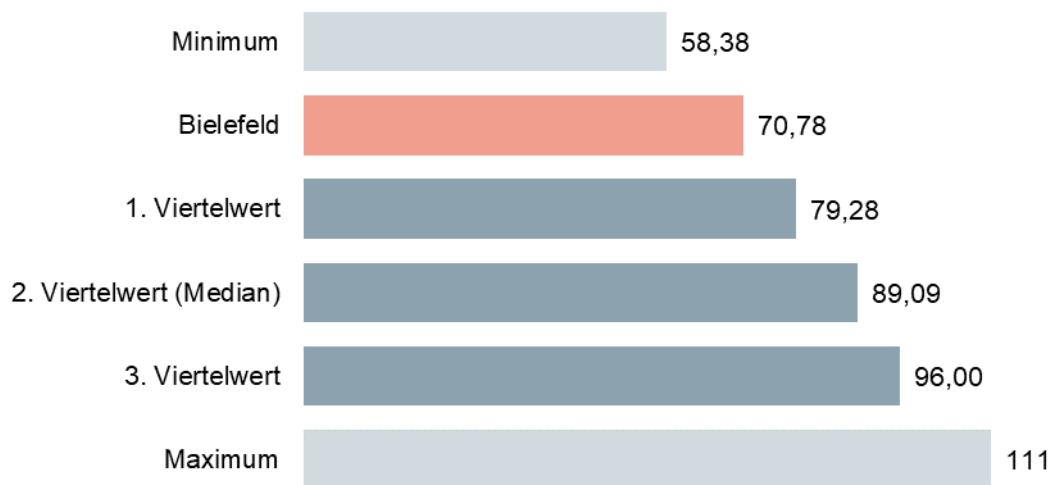
→ Feststellung

Die Gebührenkalkulationen der Stadt Bielefeld sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade des gesamten Friedhofswesens sowie der Trauerhallen im speziellen liegen allerdings jeweils deutlich unter 100 Prozent.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Die Betrachtung der Kostendeckungsgrade erfolgt mit den tatsächlichen und nicht mit den kalkulierten Kosten und Erträgen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt der **Stadt Bielefeld** liegt auch im Jahr 2018 nur bei knapp 68 Prozent.

Die Gebührenkalkulation erfolgt auf Grundlage des Betriebsabrechnungsbogens (BAB). Hier werden alle Kostenarten entweder entsprechend des Kostenaufkommens direkt dem verursachenden Gebährentatbestand zugeordnet oder über Umlageschlüssel verteilt. Kosten für einen Anteil öffentliches Grün werden bei der Gebührenkalkulation abgezogen. In der Gebührenkalkulation berücksichtigt Bielefeld alle gebührenrelevanten Kosten, auch kalkulatorische Verzinsung und interne Verwaltungskosten.

Die verschiedenen Gebühren des Friedhofswesens hat die Stadt Bielefeld in Abstimmung mit der Politik bewusst unterhalb der Kostendeckung festgesetzt. Durch eine stabile Gebührenpolitik auf niedrigem Niveau beeinflusst Bielefeld das Nutzerverhalten. Kostendeckende Gebühren würden die Preise der Mitanbieter erheblich übersteigen und aus Sicht der Stadt Bielefeld dann zu einem spürbaren Rückgang der Bestattungen auf den kommunalen Friedhöfen führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte trotz des großen Konkurrenzdruckes versuchen, die niedrigen Kostendeckungsgrade weiter zu optimieren.

Ein Kostendeckungsgrad Friedhofswesen von nur knapp 71 Prozent zeigt, dass das selbst gesetzte strategische Ziel einer nahezu vollständigen Kostendeckung hier noch in weiter Ferne liegt. Einen geringeren Kostendeckungsgrad des Friedhofswesens weisen im Übrigen nur zwei der anderen kreisfreien Städte auf.

Besonders prägend ist hier vor allem der sehr geringe Kostendeckungsgrad Trauerhallen von nur ca. 50 Prozent. Aber auch die Vielzahl an Friedhöfen und die damit verbundenen zu pflegenden Flächen sowie der Konkurrenzdruck bei den Bestattungen und Grabnutzungsgebühren wirken sich stark auf die Gebührengestaltung aus.

Grabnutzungsgebühren

→ **Feststellung**

Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten ermittelt die Stadt Bielefeld über Äquivalenzziffern. Sie nutzt damit den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum aus. Durch die regelmäßige Gebührenkalkulation sind zudem Preissteigerungen berücksichtigt.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten kalkuliert die **Stadt Bielefeld** über verschiedene Äquivalenzziffern. Diese tragen den unterschiedlichen Größen, verschiedenen Wahlmöglichkeiten, Laufzeiten des Nutzungsrechtes, der Art der Pflege und verschiedenen

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

anderen Kriterien Rechnung. Allgemeine Kosten, die bei jeder Art der Grabstätte unabhängig von der Größe anfallen, werden gleichmäßig verteilt.

Nutzungsgebühren für Trauerhallen

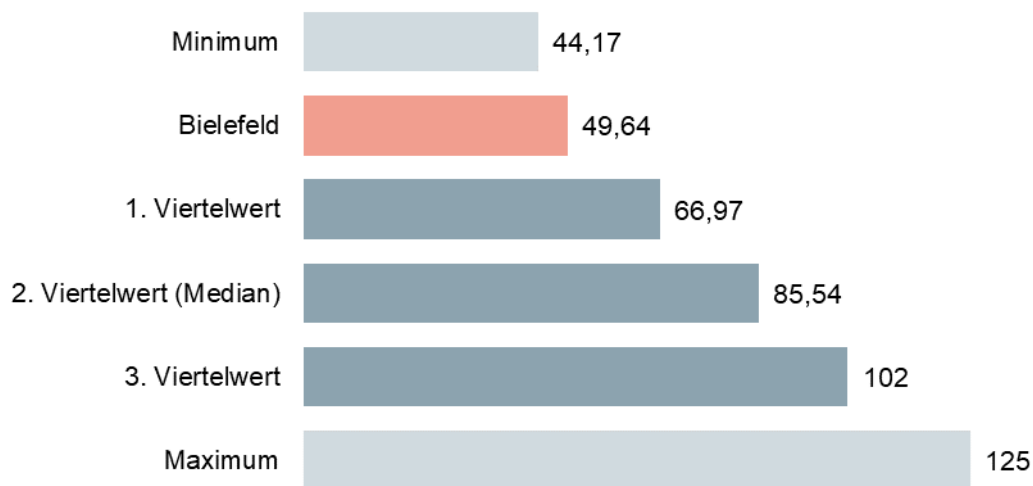
→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld betreibt zurzeit 14 Trauerhallen, zwei wurden bereits außer Dienst gestellt. Der Kostendeckungsgrad ist mit knapp 50 Prozent sehr gering, die Auslastung der Trauerhallen entsprechend niedrig.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte die Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte die Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Auch dieser Kostendeckungsgrad wurde mit den tatsächlichen und nicht den kalkulierten Werten berechnet.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Bielefeld** betreibt auf den 19 Friedhöfen zurzeit 14 Trauerhallen. Nach Erarbeitung einer Friedhofsbedarfsplanung und eines Kapellenkonzeptes wurden zwei Trauerhallen bereits außer Dienst gestellt, eine davon soll abgerissen werden.

Zwei der Trauerhallen wurden wegen der kunstvollen Bauart und der Bedeutung für die Stadt Bielefeld unter Denkmalschutz gestellt, eine weitere soll als Denkmal geschützt werden. Der Umgang mit diesem geschützten Gebäude ist besonders aufwendig. Bei Unterhaltungsmaßnahmen sind immer auch die Aspekte des Denkmalschutzes in Art und Materialausführung zu berücksichtigen.

Der sehr geringe Kostendeckungsgrad ist auch der starken Konkurrenz durch private Anbieter, z. B. Bestatter, geschuldet. Mit einer höheren Gebühr würde nach Auskunft des UWB die bisherige Auslastung weiter sinken.

Nutzungen Trauerhallen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittliche Anzahl Nutzungen Trauerhallen pro Jahr	76,08	32,76	74,33	99,52	137	188	21

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen durch Steigerung der Auslastung zu verbessern. Dies kann über Aufwertung einzelner Hallen sowie durch weitere alternative Nutzungen erfolgen. Aber auch über die Aufgabe oder Veräußerung weiterer Trauerhallen kann die Stadt Bielefeld den Kostendeckungsgrad erhöhen.

Im Rahmen des Kapellenkonzeptes hat die **Stadt Bielefeld** bereits jede Trauerhalle im Hinblick auf die Nutzungsfrequenz und den Kostendeckungsgrad auf den Prüfstand gestellt. Konkreter Ausfluss dieses Konzeptes ist die zwischenzeitliche Außerdienststellung zweier Kapellen. Andere Kapellen dagegen werden auf Basis des Konzeptes aufgewertet (z. B. Waldfriedhof in Sennestadt). Allerdings gibt es z. T. gegenläufige politische Beschlüsse, die eine betriebswirtschaftlich angezeigte Außerdienststellung verhindern.

Um die Kapellennutzung zu steigern, finden in der Stadt Bielefeld bereits alternative Nutzungen der Friedhofskapellen statt. Konzerte, Lesungen, Ausstellungen, etc. werden in den nicht belegten Zeiten durchgeführt.

→ Flächenmanagement

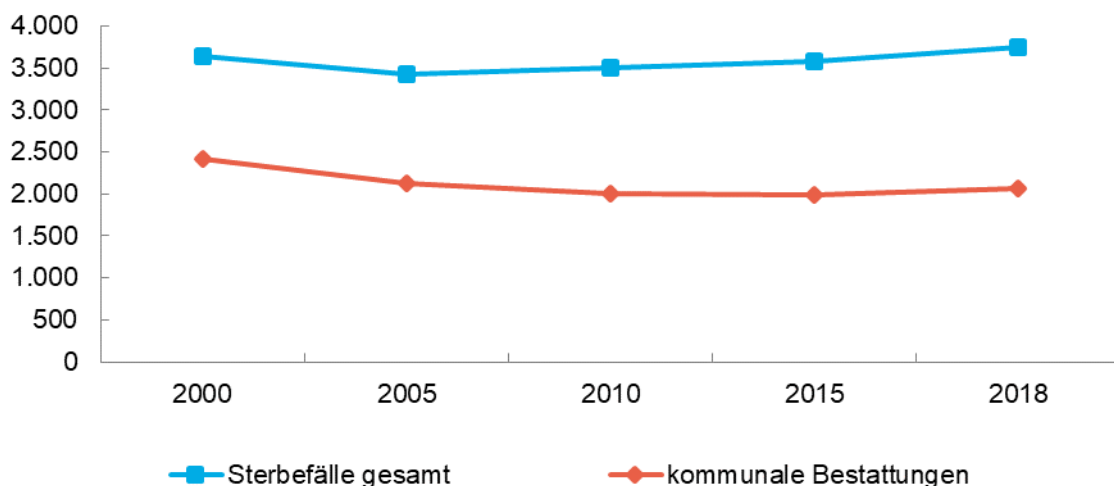
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Grundlage für ein erfolgreiches Flächenmanagement ist Kenntnis über die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und des Bestattungsverhaltens. Besonders die Kennzahl „Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent“ ist für die weitere Planung notwendig. Aber auch die Entwicklung des speziellen Grabwahlverhaltens spielt eine wichtige Rolle.

Die Bevölkerung der **Stadt Bielefeld** steigt tendenziell an. IT.NRW prognostiziert für Bielefeld für das Jahr 2040 eine Bevölkerungszunahme von rund zwei Prozent bezogen auf das Ausgangsjahr 2018. Wobei der Anteil der über 65-Jährigen mit ca. 28 Prozent stärker ansteigt als die Gesamtbevölkerung.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Das Diagramm zeigt, dass der Anteil der kommunalen Bestattungen an den Gesamtsterbefällen seit 2005 abgenommen hat. An dieser Entwicklung wird der Konkurrenzdruck anderer Anbieter deutlich. Die Daten von IT.NRW für die Sterbezahlen im Jahr 2039 prognostizieren einen Rückgang von 8,2 Prozent. Im Rahmen der Friedhofsbedarfsplanung versucht Bielefeld, die Bestattungszahlen mindestens konstant zu halten, aber möglichst durch ein breitgefächertes Angebot, wettbewerbsfähige Gebühren und attraktive Friedhöfe zu steigern.

Anteile Beisetzungen

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	28,32	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	59,40	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	12,28	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Die Kennzahlen der **Stadt Bielefeld** zeigen einen deutlichen Trend zu Urnenbestattungen und weg von Erdbestattungen. Diese Verteilung hat sich auch in 2018 kaum geändert.

Zu den Erdgräbern zählen alle Erdreihen- und Erdwahlgräber. Die Urnengräber sind alle Urnenreihen- und Urnenwahlgräber sowie Urnengräber an Bäumen. Weitere Grabarten sind Rasenpflegegräber, Stelen, Aschestreifelder.

Waren in den 1990er Jahren und davor die Sargbestattungen noch die Regel, hatte sich dies so um das Jahr 2000 zu einem eher ausgeglichenen Verhältnis geändert. Dieser Trend hat sich weiter fortgesetzt und heute beträgt der Anteil der Sargbestattungen nur noch weniger als 30 Prozent aller Bestattungen. Neue Grabarten sind hinzugekommen. So besteht seit einigen Jahren eine erhöhte Nachfrage nach so genannten pflegefreien Grabarten. Diese bieten den Hinterbliebenen den Vorteil, dass sie sich während der Nutzungszeit der Grabstätte nicht um die Pflege kümmern müssen.

Strukturelle Anpassungen z. B. aufgrund des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenbestattungen in Gräbern, Stelen u. a.) und der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) begründen die Notwendigkeit neuer und veränderter Angebote. Damit wird strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) aber auch den formulierten Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld betreibt ein aktives Flächenmanagement mittels regelmäßiger Auswertungen und mit einem umfangreichen Flächenkonzept. Durch die Größe der städtischen Friedhöfe ist die Belegungsdichte nicht sehr hoch. Die aktiven Erdwahlfelder sind durch Ablauf von Nutzungsrechten oder vorzeitigen Rückgaben nur lückenhaft genutzt.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Die **Stadt Bielefeld** legt ihren Fokus besonders auf Baumgräber und pflegefreie Grabarten. Diese betragen im Jahr 2018 ca. 30 Prozent der Neukäufe an Grabnutzungsrechten. Diese werden stark nachgefragt und der Konkurrenzdruck ist hoch. Der Anteil der Erdgräber liegt über dem interkommunalen Durchschnitt und der Anteil an Urnenbestattungen liegt weit über dem Mittel.

Bei der Besichtigung einiger Friedhöfe der Stadt Bielefeld haben wir auch die Belegungsdichte betrachtet. Hier zeigen sich deutlich die Grenzen des Flächenmanagements. Dies soll am Beispiel des Johannis- und Sennefriedhofes verdeutlicht werden.

Der Sennefriedhof wie auch der Johannisfriedhof sind für die Stadt Bielefeld bedeutende Friedhöfe mit vielen historischen Gräbern von namhaften Bürgerinnen und Bürgern. Der Johannisfriedhof steht vollständig unter Denkmalschutz. Auch einzelne Bauten des Sennefriedhofs unterliegen bereits dem Denkmalschutz. Die Unterschutzstellung der historischen Abteilungen sowie weiterer Gebäude ist in Vorbereitung. Dadurch sind die Möglichkeiten, Flächen zu optimieren, stark eingeschränkt.

Da der Johannisfriedhof als klassischer Parkfriedhof angelegt wurde, verfügt er noch heute über eine Vielzahl an Pflanzstreifen, eine ausgedehnte Pflanzachse und einen geschwungenen Rundweg. In einem „Arboretum“ finden Besucherinnen und Besucher eine Vielzahl prächtiger Rhododendren, Lebensbaum- und Scheinzypressenarten. Deshalb und in Kombination mit vielen künstlerisch und historisch wertvollen Grabmälern wurde der Johannisfriedhof der Stadt Bielefeld 2016 zum schönsten Friedhof Deutschlands gekürt. Im Jahr 2015 erhielt der Sennefriedhof diese Auszeichnung.

Darüber hinaus gehören die Friedhöfe zu einem weitreichenden Klimakonzept der Stadt Bielefeld. Sie dienen als Frischluftschneise und versorgen die Stadt mit kühlerer Luft. Auch in die Verbesserung der CO₂-Bilanz werden die vielen Grün- und Baumflächen einbezogen. Die kommunalen Friedhöfe werden von den Bürgerinnen und Bürgern oft als Erholungsfläche und Rückzugsort genutzt.

Die Stadt Bielefeld hat eine Friedhofsbedarfsplanung und ein Kapellenkonzept erarbeitet. Dieses wurde am 9. Februar 2017 vom Rat beschlossen. Daraus ableitend hat der UWB insgesamt 34 Hektar Friedhofsfläche auf verschiedenen Friedhöfen für Bestattungszwecke außer Dienst gestellt, auf zwei weiteren Friedhöfen wurde die Neuvergabe von Grabernutzungsrechten eingestellt. Die technische Friedhofssatzung hat die Stadt Bielefeld angepasst und im Juli 2017 beschlossen.

Auf Grundlage dieser Friedhofsbedarfsplanung erfolgte eine Neuberechnung des öffentlichen Grünanteils auf Friedhöfen. Realistische Flächenüberkapazitäten wurden ermittelt und dem öffentlichen Grünanteil zugerechnet. Auch die Friedhofsgebührensatzung hat die Stadt Bielefeld auf dieser Basis überarbeitet.

Weitere Flächen hat die Stadt Bielefeld bereits zu einem früheren Zeitpunkt von einem Friedhof abgeteilt und als Tierfriedhof ausgewiesen.

Das operative Flächenmanagement, besonders die Belegung oder Umgestaltung von Flächen, erfolgt in enger Anlehnung an die Friedhofsbedarfsplanung. Eine weitere Vorgabe für das operative Geschäft zum Friedhofswesen ergibt sich aus dem beschlossenen Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs. Der Alte Friedhof in Sennestadt ist bereits geschlossen. Damit werden auf insgesamt vier Friedhöfen (Alter Friedhof Sennestadt, Brake Ost, Pella und Nicolai) keine neuen Grabbernutzungsrechte mehr vergeben. Die wirtschaftliche Aufgabenerledigung steht dabei immer im Vordergrund.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Die Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe der Stadt Bielefeld nicht füllen. Es entstehen immer größere unbelegte Flächen. Sofern diese zusammenhängend sind, werden sie, je nach Bedarf, zur Ausweisung neuer Grabarten genutzt.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine, detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	293
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	2.285
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	759
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	121
Neukäufe weitere Grabarten (Stelen, Rasenpflegegräber, Aschestreufelder) 2017	200
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	2

Für die langfristige Planung und flächenmäßig dichte sowie konzentrierte Belegung ist die Erfassung des Ablaufes von Nutzungszeiten wichtig. Dies erleichtert die Vermeidung von „Flickenteppichen“. Auch die Überplanung von Grabfeldern ist mit der in Bielefeld eingesetzten Software möglich.

Die Differenz zwischen Neukäufen und freiwerdenden Grabstellen zeigt, ob neue Grabfelder notwendig werden oder ob ein Überangebot an freien Grabstellen vorliegt

Bei den Erdgräbern stehen jedes Jahr rund 2.000 Grabstellen mehr zur Verfügung als benötigt werden. Dagegen verkauft Bielefeld ca. 640 Urnengräbern jedes Jahr mehr als Nutzungsrechte von Urnengräbern ablaufen. Um dem entgegen zu wirken, werden zwischen den Erdwahlgräbern, soweit möglich, auch neue Urnenwahlgräber angeboten. Weitere Grabarten, wie Rasenpflegegräber oder Stelen bietet Bielefeld ebenfalls an. Da diese relativ neu sind, gibt es hier nur wenige freiwerdende Grabstellen.

Grundsätzlich versucht Bielefeld, entsprechend der Friedhofsentwicklungsplanung, die Neukäufe von Gräbern in den Kernbereichen zu konzentrieren. Dadurch kann Bielefeld Randbereiche der Friedhöfe außer Dienst stellen und für Neuverkäufe sperren.

Durch das veränderte Nachfrageverhalten ist die Wiederbelegung der freiwerdenden Erdgräber nicht gewährleistet. Hier entstehen die sogenannten „Flickenteppiche“. Das sind freie Grabstellen in aktiven Grabfeldern. Dies geschieht hauptsächlich in klassischen Erdwahlgrabfeldern, natürlich auch in klassischen Urnenwahlgrabfeldern, jedoch nicht im gleichen Umfang.

→ **Empfehlung**

Die Planung der Grabvergaben sollte auf eine Schließung der Lücken in aktiven Grabfeldern hinwirken.

Der UWB versucht durch das Angebot neuer Grabarten und konstanter, nicht zu hoher Gebühren der Konkurrenz von konfessionellen und anderen kommunalen Anbietern entgegen zu treten. Die Konkurrenz im Umkreis von Bielefeld ist groß, auch durch mehrere, in der Nähe befindliche Bestattungswälder.

In vielen Kommunen in NRW werden konfessionelle Friedhöfe zu Gunsten der kommunalen Friedhöfe aufgegeben. Anders verhält sich dies in Bielefeld. Hier sind die Kirchen sehr innovativ und bieten viele verschiedene Grabarten an.

Hinzu kommt, dass sich die Stadt Bielefeld mit dem „alten Friedhof Jahnplatz“ selber eine sehr starke Konkurrenz in der Stadtmitte Bielefelds geschaffen hat. Der ehemalige kommunale Friedhof wurde in die „Friedhofs-GmbH Bielefeld“ überführt. Gesellschafter sind die Stadt Bielefeld und verschiedene Bestattungsunternehmen. Dieser Friedhof wird von den Bürgerinnen und Bürgern sehr gut angenommen. Er liegt sehr zentral, ist gut zu erreichen, ähnelt einer historischen Parkanlage und erhebt teilweise geringere Gebühren als die städtischen Friedhöfe.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen die Flächen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetation auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grunddaten Grün- und Wegeflächen 2017

Grundzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grün- und Wegeflächen in qm	1.516.882	27.649	409.040	905.298	1.511.898	4.000.000	22
Grünflächen in qm	1.232.244	21.789	260.791	747.254	1.128.085	3.200.000	14
Wegeflächen in qm	284.638	5.860	101.589	154.958	336.953	855.620	14

Kennzahlen Grün- und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	79,63	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	8	3	6	7	10	12	21

Da die Belegungsdichte auf den Friedhöfen der **Stadt Bielefeld** eher gering ist, insbesondere auch bedingt durch die parkähnliche Anlage einiger Friedhöfe, liegt der Flächenanteil Grün- und Wegeflächen leicht über dem Durchschnitt. Weitere Flächen betreffen die Gebäude, wie z. B. die Trauerhallen sowie die Unterkünfte des UWB.

Die Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsfläche bewegt sich ebenfalls leicht über dem Median. Zusätzlich zu den ermittelten Einzelbäumen gibt es auf den Bielefelder Friedhöfen waldähnliche Bestände, die nicht als Einzelbäume erfasst wurden. Dadurch liegt der tatsächliche Baumbestand höher als oben dargestellt.

Die Stadt Bielefeld mit ihrer unmittelbaren Lage am Teutoburger Wald ist weniger dicht besiedelt und weist mehr Grünflächen auf als andere Kommunen dieses Vergleichs. Da diese örtli-

chen Strukturen bereits aus vielen Erholungsflächen bestehen, sind auf den kommunalen Friedhöfen, je nach örtlicher Lage, nur wenig zusätzliche öffentliche Grünflächen notwendig. Dieser Anteil öffentliches Grün ist nicht für die Aufgabe des Friedhofswesens erforderlich, sondern wird allen Bürgerinnen und Bürgern als zusätzliche Erholungsfläche zur Verfügung gestellt. Die Unterhaltungs- und Pflegekosten werden daher nicht in der Gebührenkalkulation berücksichtigt. Sie werden aus dem städtischen Haushalt beglichen. Der Eigenbetrieb UWB hat diesen Anteil neu ermittelt, festgelegt und wird ihn Anfang 2020 vom Rat entsprechend beschließen lassen.

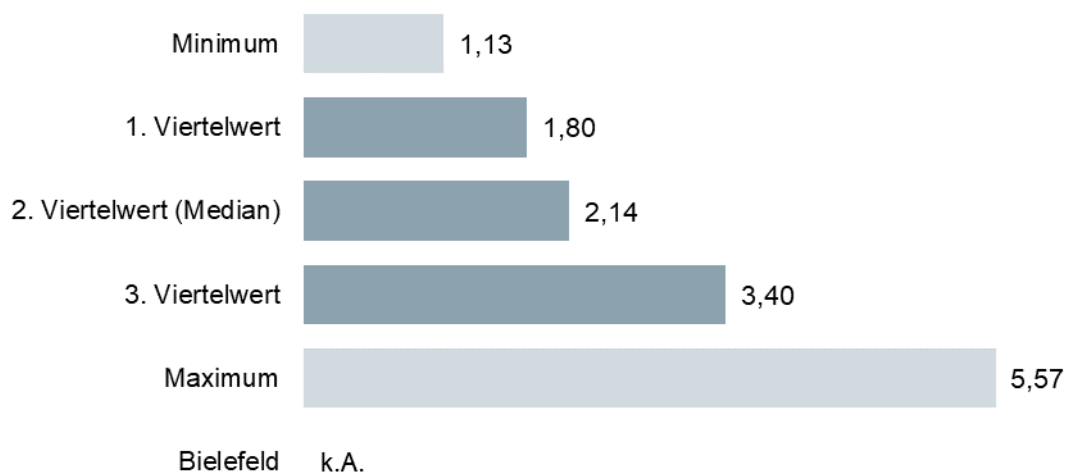
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen lassen sich aus der Kostenrechnung des UWB nicht separieren.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen bucht Bielefeld direkt in die Kostenstelle Nutzungsrechte. Aus dieser Kostenstelle heraus lässt sich der Unterhaltungsaufwand nicht vom Aufwand für z. B. Grabnutzungsrechte trennen.

➔ **Empfehlung**

Der UWB sollte die Kostenstellen so ergänzen, dass sie getrennte Auswertungen der Grabnutzungsrechte, der pflegefreien Nutzungsrechte sowie der allgemeinen Grünflächen- und Wegeunterhaltung ermöglichen. So ist eine detailliertere Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verschiedener Aufgaben möglich.

Mit dieser getrennten Betrachtung lässt sich die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung bei der Grün- und Wegepflege besser überwachen. Weiter kann die Stadt Bielefeld Optimierungen auf ihren Erfolg hin kontrollieren. Auch kann der UWB einzelne Leistungen auswerten, Kostentreiber erkennen und Prozesse verbessern.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2017 – Friedhofswesen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Durch große, historische Friedhofsanlagen ist die Bedeutung der kommunalen Friedhöfe für die Stadtgeschichte und als Erholungsfläche für die Einwohner sehr groß. Auch in die kommunale Klimabilanz werden die Friedhöfe einbezogen.		
F2	2017 wurden rd. 56 Prozent der Sterbefälle in Bielefeld auf den städtischen Friedhöfen beigesetzt.		
F3	Die Verantwortung und Aufgabenerledigung für das Friedhofswesen sind in der Stadt Bielefeld klar geregelt, die Produktverantwortung liegt beim Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld.		
F4	Die strategischen Ziele beim Friedhofswesen sind im Finanzbedarfsplan des UWB gesetzt. In den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen gibt es weitere Zielsetzungen.		
F5	Durch die in der Friedhofsverwaltung eingesetzte Software liegen der Stadt Bielefeld bereits viele steuerungsrelevante Daten vor. Eine genaue Erfassung verschiedener Flächen zur Erstellung von Friedhofs- und Belegungsplänen ist Inhalt dieser Fachsoftware.		
F6	Die Stadt Bielefeld nutzt die Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Friedhöfe und deren Möglichkeiten aktiv den Einwohnerinnen und Einwohnern nahe zu bringen.		
F7	Die Gebührenkalkulationen der Stadt Bielefeld sind aktuell und berücksichtigen alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse. Die Kostendeckungsgrade des gesamten Friedhofswesens sowie der Trauerhallen im speziellen liegen allerdings jeweils unter 100 Prozent.	E7	Die Stadt Bielefeld sollte trotz des großen Konkurrenzdruckes versuchen, die niedrigen Kostendeckungsgrade weiter zu optimieren.
F8	Die unterschiedlichen Gebühren zum Erwerb von Nutzungsrechten an Grabstätten ermittelt die Stadt Bielefeld über Äquivalenzziffern. Sie nutzt damit den gebührenrechtlichen Handlungsspielraum aus. Durch die regelmäßige Gebührenkalkulation sind zudem Preissteigerungen berücksichtigt.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die Stadt Bielefeld betreibt zurzeit 14 Trauerhallen, zwei wurden bereits außer Dienst gestellt. Der Kostendeckungsgrad ist mit knapp 50 Prozent sehr gering, die Auslastung der Trauerhallen entsprechend niedrig.	E9	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bielefeld, den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen durch Steigerung der Auslastung zu verbessern. Dies kann über Aufwertung einzelner Hallen sowie durch weitere alternative Nutzungen erfolgen. Aber auch über die Aufgabe oder Veräußerung weiterer Trauerhallen kann die Stadt Bielefeld den Kostendeckungsgrad erhöhen.
F10	Die Stadt Bielefeld betreibt ein aktives Flächenmanagement mittels regelmäßiger Auswertungen und mit einem umfangreichen Flächenkonzept. Durch die Größe der städtischen Friedhöfe ist die Belegungsdichte nicht sehr hoch. Die aktiven Erdwahlfelder sind durch Ablauf von Nutzungsrechten oder vorzeitigen Rückgaben nur lückenhaft genutzt.		
F11	Die Neukäufe von Nutzungsrechten können die freiwerdenden Grabstellen der kommunalen Friedhöfe der Stadt Bielefeld nicht füllen. Es entstehen immer größere unbelegte Flächen. Sofern diese zusammenhängend sind, werden sie, je nach Bedarf, zur Ausweisung neuer Grabarten genutzt.	E11	Die Planung der Grabvergaben sollte auf eine Schließung der Lücken in aktiven Grabfeldern hinwirken.
F12	Die Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen lassen sich aus der Kostenrechnung des UWB nicht separieren.	E12	Der UWB sollte die Kostenstellen so ergänzen, dass sich getrennte Auswertungen der Grabnutzungsrechte, der pflegefreien Nutzungsrechte sowie der allgemeinen Grünflächen- und Wegeunterhaltung ermöglichen. So ist eine detailliertere Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verschiedener Aufgaben möglich.

➔ 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

*Bauaufsicht der
Stadt Bielefeld im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	4
➔ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	8
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	12
Personaleinsatz	16
Digitalisierung	18
Transparenz	19
➔ Bauberatung	20
➔ Bauordnung	22
➔ Anlage: Ergänzende Tabellen	24

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Bauaufsicht

Die Stadt Bielefeld hat ihre **Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse** umfassend geregelt. Möglichkeiten zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden. Die Voraussetzungen zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen liegen ebenfalls noch nicht vor.

Obwohl die Bauaufsicht ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert hat, indem unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden werden, liegt die **Gesamtlaufzeit der Bauanträge** sowohl im vereinfachten als auch im normalen Genehmigungsverfahren über der von der gpaNRW festgelegten Orientierungsgröße von durchschnittlich 12 Wochen.

Mögliche Optimierungen bietet hier ein konsequenter Umgang mit unvollständigen „Altfällen“. Nicht fristgerecht eingereichte Unterlagen sollten ohne weitere Nachforderung zu einer Ablehnung führen. Durch eine Information der politischen Gremien - erst nach erfolgter Baugenehmigung - kann der Genehmigungsprozess ebenfalls beschleunigt werden.

Bei der **Genehmigung von Bauanträgen** weist die Stadt Bielefeld einen unterdurchschnittlichen Leistungswert auf. Je Vollzeit-Stelle werden in Bielefeld weniger Bauanträge bearbeitet, als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Personaleinsatz für die Bauberatung liegt vergleichsweise hoch. Die Stadt Bielefeld bietet einen umfassenden Service für Bauwillige. Dieser wirkt sich in Bielefeld jedoch nicht positiv auf die Vollständigkeit der Bauanträge aus. Viele Anträge gehen unvollständig ein und die Quote der Zurückweisungen liegt vergleichsweise hoch.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

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

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

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

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

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	494	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	6,36	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	17,86	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	78,86	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	3,28	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

In der **Stadt Bielefeld** liegt das Fallaufkommen bezogen auf Einwohner im Bereich des Median. Insoweit zeigen sich hier gegenüber den Vergleichskommunen keine Besonderheiten. Das Fallaufkommen ist bezogen auf die Stadtfläche niedriger als bei den anderen von der gpaNRW geprüften Kommunen.

Die Stadt Bielefeld liegt abseits der großen Ballungszentren in Nordrhein-Westfalen. Dennoch stellt sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt nicht anders als in den Vergleichskommunen dar. So erfolgt auch in Bielefeld eine Verdichtung der Bebauung im Innenstadtbereich. Verdichtung bedeutet dabei nicht nur Neubau, sondern auch eine Aufstockung bereits bestehender Häuser sowie eine Ausnutzung vorhandener Dachgeschosse. Bauvorhaben in gewachsenen Gebieten erfordern überwiegend eine intensivere Beratung der Bauantragsteller sowie häufig eine längere Bearbeitungszeit. In den genannten Fällen werden die Grundstücksnachbarn bereits vor Erteilung der Baugenehmigung beteiligt, um Klageverfahren vorzubeugen.

Die Stadt Bielefeld möchte Wohnraum bezahlbar machen und hat deshalb Möglichkeiten gesucht diese Vorstellung umzusetzen. Durch eine Baulandstrategie sollen für die Wohnbebauung geeignete Flächen identifiziert und entwickelt werden.

Entwicklung der Fallzahlen für Bielefeld

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	54	64
Bauanträge	1.592	1.585
Davon im vereinfachten Verfahren	1.298	1.371
Davon im normalen Genehmigungsverfahren	294	214

Die Anzahl der Bauanträge ist im Prüfzeitraum konstant geblieben. Die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld rechnet ab 2020 mit einem Anstieg der Bauanträge, da die Effekte durch die „Baulandstrategie“ sich erst nach Umsetzung des Planungsrechts einstellen werden.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist in Bielefeld der dritthöchste im Vergleich. Dieser Umstand vereinfacht und beschleunigt das Verfahren für den Bauwilligen. Zeitgleich werden die Bielefelder Mitarbeiter zeitlich entlastet.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Durch den Verzicht auf unnötige Beteiligungen kann sowohl beim Bauamt als auch bei möglichen Beteiligten Arbeitsaufwand vermieden werden (vgl. Abschnitt „Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens“).

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	1,96	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,05	0,05	0,08	0,11	0,19	0,68	14

Die Stadt Bielefeld holt für die Bearbeitung ihrer Bauanträge vergleichsweise wenige Stellungnahmen ein. Bezogen auf die Beteiligung externer Stellen bildet Bielefeld das Minimum im interkommunalen Vergleich. Hier kommt der Stadt zugute, dass die Bauvorhaben abseits von den

zuvor genannten belastenden Strukturen liegen. Auf den Baugenehmigungsprozess sollte sich dieser Umstand grundsätzlich positiv auswirken, da insbesondere die Einholung von externen Stellungnahmen den Prozess verzögern kann.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit sehr wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Bielefeld** hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 BauO NRW gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit überwiegend ein. Ausnahmen gelten nur aus Krankheitsgründen oder bei Personalmangel. Im 14-tägigen Rhythmus werden von der Bauaufsicht Controlling Listen erstellt, wann die Eingangsbestätigungen versandt wurden. So wird die Einhaltung der Frist permanent nachgehalten.

Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 BauO NRW auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Zeitgleich hat die Stadt Bielefeld eine Vorprüfstelle zur Optimierung des Eingangsverfahrens der Bauanträge eingerichtet. Dadurch stellt die Stadt sicher, dass die gesetzliche geforderte Frist eingehalten wird.

Auch die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren, die bis zum 31. Dezember 2018 in § 68 Abs. 8 BauO NRW geregelt wurde, hält die Stadt Bielefeld im Jahr 2018 laut Auskunft der Bauaufsicht in der Regel ein. Allerdings erfolgt diesbezüglich keine Auswertung. Die von der Stadt ermittelten „95 Tage durchschnittliche Laufzeit nach Vollständigkeit des Antrages im einfachen Verfahren“ zeigen jedoch, dass einzelne Antragsverfahren eine deutlich längere Laufzeit haben.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte nachhalten, ob sie die gesetzliche Vorgabe ab Vollständigkeit einhält. So kann sie dokumentieren, ob sie rechtskonform agiert und mögliche Verzögerungen nicht der Stadt Bielefeld anzulasten sind.

Die erforderlichen Entscheidungen und Stellungnahmen werden gleichzeitig sternförmig angefordert. Die Anforderung erfolgt allerdings noch in Papierform, da die Bauanträge nicht eingescannt werden. Der Prozess der Baugenehmigung wird jedoch elektronisch durch ein Baugenehmigungsprogramm unterstützt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die in Papierform eingehenden Bauanträge sofort einscannen. Sie kann dadurch die Anforderung von Stellungnahmen und Entscheidungen vereinfachen und das Verfahren beschleunigen.

Durch sofortiges einscannen kann die Stadt Bielefeld zudem im Bedarfsfall jederzeit elektronisch auf die Bauakten zugreifen. Ein zeitintensives Suchen der Papierakte im Archiv kann dann entfallen.

Die Bauaufsicht hat nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter festgelegt. Regelmäßig finden Teambesprechungen statt, um Ermessensentscheidungen abzusichern. Darüber hinaus stehen den Mitarbeitern Handlungsanweisungen, wie in vorgegebenen Fällen zu entscheiden ist, zur Verfügung. Im Intranet können Gerichtsurteile sowie Protokolle als Handlungsanweisung zur Einzelfallregelung nachgelesen werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Bielefeld stellt über eine Gebührenrichtlinie sicher, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht. Gebührenbescheide werden nach dem Vier-Augen-Prinzip überprüft, wobei ab 1.000 Euro eine Prüfung durch den Vorgesetzten erfolgt.

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Durch eine entsprechende Kennzahl sollte die Stadt Bielefeld ermitteln, zu welchem Anteil sie mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung erreicht. Bisher ermittelt die Bauaufsicht lediglich die Gebühreneinnahmen im Verhältnis zum eingesetzten Personal.

Auch wenn die Stadt die Höhe der Gebühren im Baugenehmigungsverfahren nur eingeschränkt steuern kann, sieht die gpaNRW in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung? Wie hoch sind die für die Bauberatung eingesetzten Ressourcen?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte eine Kennzahl zum Kostendeckungsgrad bilden, die den gesamten Ressourcenverbrauch abbildet. So kann sie verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld musste vergleichsweise mehr Bauanträge zurückweisen als andere kreisfreie Städte.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	7,57	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	6,37	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Auch im Jahr 2017 lagen die Anteile der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge in **Bielefeld** überdurchschnittlich hoch.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Der hohe Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauantragsteller in Bielefeld oftmals nicht gut informiert sind. Viele Bauanträge werden unvollständig vorgelegt. Die Anzahl der zurückgewiesenen Bauanträge stieg von 95 im Jahr 2017 auf 120 im Jahr 2018 an. Diese Zahlen verwundern umso mehr, weil Bielefeld überdurchschnittlich viele vereinfachte Bauantragsverfahren aufweist. Bei diesen ist in der Regel die Komplexität der Antragsunterlagen nicht so hoch wie bei den normalen Genehmigungsverfahren. Den Antragstellern sollte es in diesen Fällen leichter fallen, alle erforderlichen Unterlagen beizubringen.

Den Bauwilligen steht in Bielefeld ein breites Beratungsangebot (vgl. Abschnitt „Bauberatung“) zur Verfügung. Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt, Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.

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

Die Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Die **Stadt Bielefeld** hat klare Regelungen geschaffen. Dienstanweisungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur des Bauamtes eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen/Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadt Bielefeld hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt fünf Dezernate verteilt. Diese werden vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten geführt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben. Der Aufgabenbereich „Bauen“ ist dem Dezernat 4- „Wirtschaft, Stadtentwicklung, Mobilität“ zugeordnet. Die Bauaufsicht gehört zum Bauamt (600), das sich in sieben Abteilungen untergliedert: Verwaltungsabteilung (600.1), Bauberatung (600.2), Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung (600.3), Planen und Bauen West (600.4) und Ost (600.5), Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht (600.6) sowie Denkmalschutz und Statik (600.7).

Die Stadt Bielefeld setzt zur Bearbeitung von Bauanträgen eine prozessorientierte Software ein. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist in der Software hinterlegt. Der Sachbearbeiter arbeitet im System einen Arbeitsschritt nach dem anderen ab. Neben dem Verfahrensablauf/dem Prozess an sich hat die Stadt Bielefeld in der Software auch Checklisten sowie Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Die Prozesse, Checklisten etc. sind auf das jeweilige Genehmigungsverfahren abgestimmt. Somit hat die Stadt Bielefeld ihre Arbeitsabläufe klar geregelt.

Bisher erhält die Stadt Bielefeld alle Bauanträge in Papierform und führt parallel zur teilweise elektronischen Bearbeitung eine Papierakte. Mangels Schnittstelle kann in Bielefeld noch kein elektronischer Antrag angenommen werden. Derzeit erfordert § 70 Absatz 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Im Zuge des Digitalisierungsfortschritts bleibt abzuwarten, wie sich auch diese gesetzlichen Vorgaben weiterentwickeln, sodass eine komplett digitale Aktenführung einfacher erfolgen kann.

→ Empfehlung

Auch wenn einheitliche Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren noch ausstehen, sollte die Stadt Bielefeld bereits jetzt die Voraussetzungen zur elektronischen Annahme und Weiterverarbeitung von Bauanträgen schaffen.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigelegt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ Feststellung

Der Prozess des vereinfachten Bearbeitungsverfahrens ist in Bielefeld klar gegliedert, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte die Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es zudem wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen geschickt wählt. Die **Stadt Bielefeld** prüft die Unterlagen zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren auf Vollständigkeit und fordert fehlende Unterlagen dann durch den Sachbearbeiter nach. Zu diesem Zeitpunkt hat bereits der Vorgesetzte den Antrag gesichtet und mit Bearbeitungshinweisen versehen.

Nach Auskunft der Stadt Bielefeld werden häufig unvollständige Anträge eingereicht, sodass Unterlagen mindestens einmal nachgefordert werden. Nicht selten werden Unterlagen nicht zügig, sondern mit erheblichem Zeitverzug nachgereicht. Die Stadt Bielefeld fordert Unterlagen auch mehrmals an, falls die Unterlagen nicht fristgerecht nachgereicht werden. Dies führt in diesen Fällen zu extremen Gesamtlaufzeiten (vgl. Abschnitt „Laufzeit von Bauanträgen“) von teilweise mehr als 1.000 Tagen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen abbauen, sowie die Sachbearbeitung entlasten.

Der Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen wirkt sich auf die Bearbeitungsdauer aus. Das Beteiligungsverfahren wird in Bielefeld erst nach Vollständigkeit der Unterlagen gestartet. Durch einen früheren Zeitpunkt der zu beteiligenden Stellen könnten hier Zeitgewinne erreicht werden. Viele der von uns geprüften Bauaufsichten starten ein sternförmiges Beteiligungsverfahren bereits parallel zur Vollständigkeitsprüfung. Zudem erfolgt die Beteiligung in Bielefeld noch in Papierform, da aktuell keine elektronische Akte geführt wird. Durch einen zügigen Umstieg auf ein elektronisches Beteiligungsverfahren könnten weitere Zeitvorteile generiert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte zügig die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen, ein früherer Zeitpunkt des Beteiligungsverfahrens kann zu einer Laufzeitreduzierung führen.

Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten unterstützt.

In Bielefeld ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrages und Sichtung durch die Teamleitung grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Somit wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren wird bei positiven Entscheidungen nicht durch Rückkopplungen mit den Vorgesetzten verzögert. Fachlich anspruchsvolle Fälle werden mit den Vorgesetzten abgestimmt. Allerdings gibt es in Bielefeld bei positiven Entscheidungen, anders als bei Ablehnungen, kein durchgängiges 4-Augen-Prinzip.

Nach Erteilung der Genehmigungen werden Stichprobenkontrollen durchgeführt. Zehn Prozent der Vorgänge werden nach dem Zufallsprinzip durch den zuständigen Vorgesetzten geprüft.

Eine einheitliche Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten erreicht die Stadt Bielefeld durch die festgelegten Kriterien für Ermessensausübungen im Zusammenhang mit Abweichungen und Befreiungen. Eine einheitliche Bearbeitung im Stadtgebiet wird durch regelmäßige Arbeitsgruppensitzungen sichergestellt.

Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist in Bielefeld auch nach den ab 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Landesbauordnung gleichgeblieben. Um die gesetzlichen Regelungen besser zu erfüllen, und zur Beschleunigung des Verfahrens, hat die Stadt zwischenzeitlich eine Vorprüfstelle eingerichtet.

Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Laufzeit der Bielefelder Bauanträge liegt überwiegend über der gpaNRW Orientierungsgröße von zwölf Wochen.

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

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

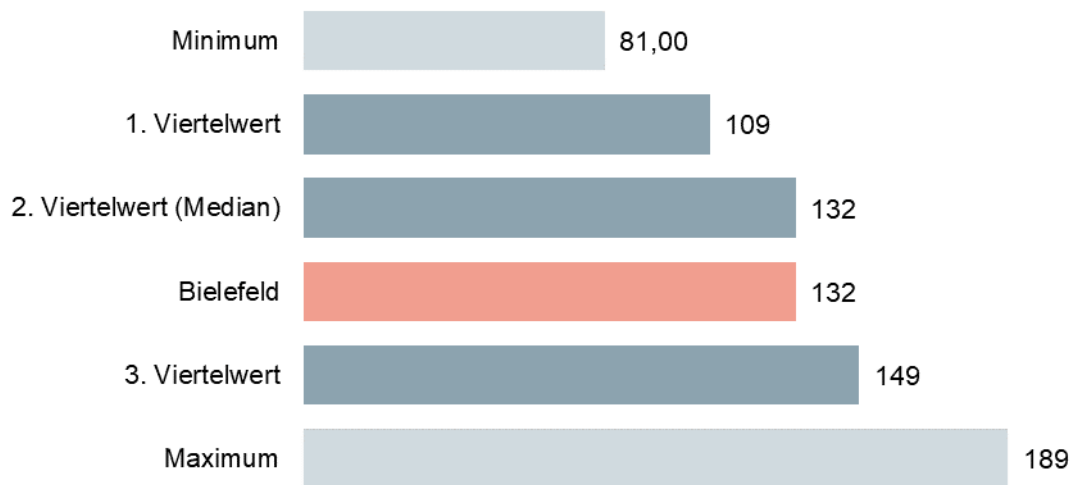
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die

gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, sodass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



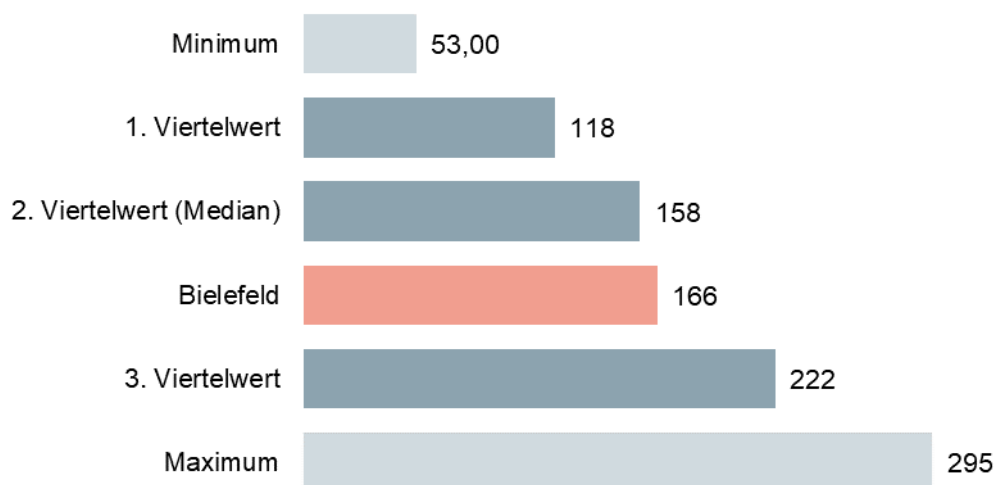
In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
159	98,00	116	128	145	176	14

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
146	99,50	142	152	201	261	16

Die Stadt Bielefeld weist sowohl im vereinfachten als auch im normalen Genehmigungsverfahren eine mittlere Gesamtlaufzeit im interkommunalen Vergleich aus. Allerdings überschreitet sie die Orientierungsgröße der gpaNRW um gut sieben Wochen bei den vereinfachten und zwölf Wochen bei den normalen Genehmigungsverfahren.

Im Jahr 2018 konnte die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld insgesamt 718 Bauanträge innerhalb von zwölf Wochen genehmigen, davon 341 innerhalb von sechs Wochen.

Die bei der Analyse des Prozesses festgestellten Vorgehensweisen können zu einer Verlängerung des Genehmigungsverfahrens führen und spiegeln sich in der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit wider. Der Durchschnittswert der Gesamtlaufzeit wird dabei von Bearbeitungsdauern beeinflusst, die in Einzelfällen bis zu 1.000 Tage und länger je Fall lagen.

Die Stadt Bielefeld hat daher die Auswertung der Gesamtlaufzeit um Bearbeitungsdauern, die über 1.000 Tage lagen, bereinigt. Davon betroffen waren im vereinfachten Genehmigungsverfahren acht und im normalen Genehmigungsverfahren drei Fälle. Jedoch erhöhen insgesamt 99

Fälle (16 im normalen und 83 im vereinfachten Genehmigungsverfahren), mit mehr als 365 Tage Laufzeit, den Durchschnittswert.

Ursächlich dafür sind laut der Stadt Bielefeld fehlende Unterlagen, die teilweise nicht oder erst nach Jahren eingereicht werden. Auch Fälle in denen Bauvorhaben und/oder Pläne geändert werden und mehrstufige Großprojekte führen in Bielefeld zu langen Gesamtlaufzeiten.

Verzögerungen kann die Stadt Bielefeld beeinflussen, indem sie verbindliche Fristen für die Nachforderung vorsieht. Die Fristen können abhängig von der Komplexität der beizubringenden Unterlagen gestaltet werden. Die Wartezeit bis zur Vollständigkeit sollte die Stadt Bielefeld allerdings nicht ungenutzt verstreichen lassen, so kann in vielen Fällen bereits das Beteiligungsverfahren gestartet werden. Denkbar wäre es auch trotz fehlender Unterlagen bereits prüffähige Teile des Bauantrages zu bearbeiten und die abschließende Genehmigung vom Eingang der fehlenden Unterlagen abhängig zu machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die von ihr steuerbaren Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Bearbeitungsdauer konsequent umsetzen.

Die Bauaufsicht erstellt für die Bezirksvertretungen Listen über Bauvorhaben, die in dem jeweiligen Bezirk durchgeführt werden sollen. Bauvorhaben, die von der jeweiligen Bezirksvertretung kritisch gesehen werden, werden bis zur abschließenden Klärung nicht bewilligt. Durch diese lokale Regelung verlängern sich die betroffenen Baugenehmigungsverfahren durchaus um einige Wochen oder Monate. Nicht immer bleibt es bei einer einmaligen Beteiligung der politischen Gremien. Gibt es noch Gesprächs-/ Abstimmungsbedarf von Seiten der Politik, so ist die Bauaufsicht gefragt. Sie muss in solch einem Fall das Verfahren moderieren und die Politik nochmals beteiligen. Hierdurch wird zum einen die Sachbearbeitung der Bauaufsicht zusätzlich belastet. Zum anderen verzögert sich das Verfahren weiter, ohne dass die Bielefelder Bauaufsicht dies beeinflussen kann.

Die Einbindung der Politik ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher untypisch. Eine Beteiligung von politischen Gremien ist im Baugenehmigungsverfahren in der BauO NRW nicht vorgesehen. Daher ist die Beteiligung nicht notwendig. Zudem ist ein Baugenehmigungsverfahren in der Regel ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Dies trifft auf alle Bauvorhaben zu, für die ein vereinfachtes oder normales Genehmigungsverfahren rechtlich zulässig ist.

→ **Feststellung**

Mit der Beteiligung der politischen Gremien verzögert die Stadt Bielefeld Baugenehmigungsverfahren unnötig.

Infolge der Bielefelder Regelung ist die Politik über anstehende Bautätigkeiten sofort informiert. Allerdings muss ein genehmigungsfähiger Antrag ohnehin genehmigt werden, auch wenn die Politik anderer Auffassung sein sollte. Das Genehmigungsverfahren wird folglich künstlich verlängert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Einbeziehung der politischen Ebene über eine regelmäßige Information an die entsprechenden Gremien sicherstellen. Diese sollte erst nach Erteilung der Baugenehmigung erfolgen, damit das Genehmigungsverfahren nicht unnötig verzögert wird.

Das Ziel der Stadt Bielefeld Baugenehmigungen möglichst zeitnah zu erteilen wird aktuell nicht durchgängig erreicht. Die überwiegende Mehrzahl der Entscheidungen erfolgt in Bielefeld allerdings wesentlich früher als es der Durchschnittswert vermuten lässt, da die Fälle mit besonders langen Laufzeiten den Wert nach oben beeinflussen.

Personaleinsatz

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

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld erreicht bei den Genehmigungen von Bauanträgen unterdurchschnittliche Leistungswerte.

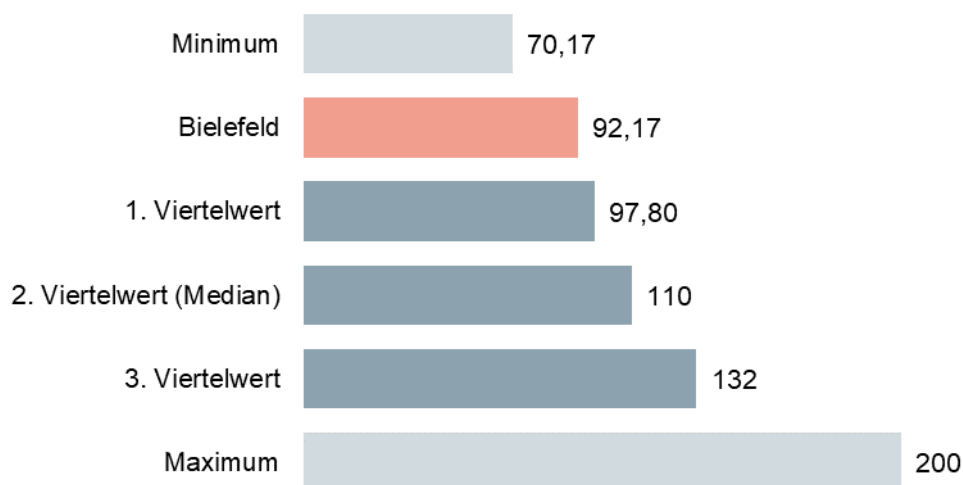
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung waren bei der **Stadt Bielefeld** im Jahr 2017 insgesamt 21,05 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 2,99 Vollzeit-Stellen, der mit rund 9,15 Prozent im Bereich des Median der Vergleichskommunen liegt. Auf die Sachbearbeitung entfielen 18,6 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 blieb der Personaleinsatz bei der Stadt Bielefeld fast unverändert, wobei der Overhead Vollzeit-Stellen Anteil leicht gestiegen ist.

Führend ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet. Es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt. Die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
91,14	72,96	91,68	115	132	181	21

Anhand der Kennzahlen lässt sich auf den ersten Blick keine übermäßige Belastung der Mitarbeiter erkennen. Dennoch fühlen sich viele Mitarbeiter der Bauaufsicht Bielefeld überlastet. Auch die Gesamtlauzeiten der Bauantragsverfahren zeigen ein anderes Bild. Die Ziele der Stadt Bielefeld Bauvorhaben zügig zu bearbeiten und zu genehmigen können nicht durchgängig erreicht werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlauzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

Zur Verkürzung der Bearbeitungsdauer und weil die Stadt Bielefeld mit steigenden Antragszahlen rechnet, wird die Bauaufsicht im Herbst 2019 mit drei Mitarbeitern verstärkt, daneben wird

ein weiterer Mitarbeiter der Verwaltungsabteilung zugeordnet. Der Einsatz ist zunächst zeitlich befristet.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte diese Verstärkung nutzen, um unvollständige „Altfälle“ konsequent abzubauen. Dabei darf auch die konsequente Ablehnung bei nicht fristgerecht eingereichten Unterlagen kein Tabuthema sein.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	174	8,67	74,09	93,57	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	13,21	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,28	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Die Kennzahl aus den Vollzeit-Stellen in Bezug zu den Einwohnern wird nur aus informativen Gründen mit abgebildet: maßgeblich ist die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Hier liegt die Stadt Bielefeld deutlich oberhalb des dritten Viertelwertes. Sie bearbeitet somit mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Zahl der Vorbescheide ist von 107 im Jahr 2017 auf 116 im Jahr 2018 leicht angestiegen. Da sich auch der Personaleinsatz entsprechend verändert hat, ist der Kennzahlenwert nahezu unverändert geblieben.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Bielefeld ist geeignet die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.

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

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

Bei der Bauaufsicht der **Stadt Bielefeld** wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt, parallel wird der Vorgang der Bauantragsstellung durch eine spezifische Softwarelösung

unterstützt. Diese gibt für die einzelnen Bauantragsverfahren die einzuhaltenden Verfahrensschritte vor.

Es gibt einen Aktenplan, der im Vertretungsfall sicherstellt, dass jeder Mitarbeiter der Bauaufsicht den benötigten Vorgang finden kann. Durch eine Digitalisierung der Bauakten möchte die Stadt Bielefeld zukünftig den Prozess beschleunigen und einen sofortigen Zugriff auf alle benötigten Informationen sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Bielefeld einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Bielefeld das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Bielefeld zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Bielefeld hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte eine Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Die **Stadt Bielefeld** hat folgende grundsätzliche Ziele erfasst:

- die Fristen der Bauordnung sind einzuhalten
- Bürgerfreundlichkeit,
- im Bedarfsfall wird eine Bauberatung sichergestellt,
- Beteiligungsverfahren sind innerhalb eines Monats abzuschließen und
- eine niedrige Klagequote wird angestrebt.

Der Zielwert „Einhaltung der Fristen der Bauordnung“ wird unterjährig laufend nachgehalten. Die Ziele „Bürgerfreundlichkeit“ und „Bauberatung im Bedarfsfall“ werden von den Mitarbeitern gelebt und lassen sich nur schwer messen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Für die Bauberatung setzt die Stadt Bielefeld umfangreiche Personalressourcen ein. Die dadurch erhofften Vorteile werden zurzeit nicht erreicht.

Im Bereich Bauberatung gibt eine Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei der **Stadt Bielefeld** im Jahr 2017 insgesamt 4,94 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,99 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 3,95 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 ist der Personaleinsatz auf insgesamt 5,49 Vollzeit-Stellen angestiegen.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	1,34	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	18
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	18,40	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Die Stadt Bielefeld möchte Bauwillige und Bauantragsteller gut und umfassend beraten. Aus diesem Grund bietet Sie vielfältige Beratungsangebote an. Diese beziehen sich auf Planberatungen sowie die Entwicklung und Erschließung von Baugebieten. Es werden planungs- und baurechtliche Auskünfte hinsichtlich der Bebaubarkeit von Grundstücken und der Bauantragstellung gegeben. Die Mitarbeiter der Bauberatung stehen an insgesamt 40 Stunden in der Woche den Bauwilligen und den Entwurfsverfassern zur Verfügung.

Dieser umfassende Service wirkt sich in Bielefeld jedoch nicht positiv auf die Vollständigkeit der Bauanträge aus. Viele Anträge gehen unvollständig ein und die Quote der Zurückweisungen liegt vergleichsweise hoch. Fehlende Unterlagen sind eine der Hauptursachen für eine lange Gesamtdauer des Genehmigungsverfahrens.

Prinzipiell muss eine Bauberatung nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Ein Informationsangebot für Bauwillige über verschiedene Medien kann bereits alle wesentlichen Informationen zur Verfügung stellen. Der persönliche Kontakt ist dann nur erforderlich, wenn nicht allgemeine Fragen, sondern konkrete Fragen zu einem Bauvorhaben zu klären sind. Im Vorfeld eines Antrags kann die Qualität hierdurch gesteigert werden, weil der Bauwillige beispielsweise weiß, welche Vorschriften er zu beachten hat und welche Unterlagen er einreichen muss. Die Stadt Bielefeld stellt Bauwilligen Informationen zur Verfügung. So finden sich auf der

Homepage einzelne Antragsformulare und Broschüren. Eine plakative Information - welche Unterlagen zu einem vollständigen Bauantrag gehören - fehlt allerdings.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte ihr Informationsangebot für Bauwillige überarbeiten. Die für einen Bauantrag benötigten Unterlagen sollten auf einen Blick ersichtlich sein.

Ein möglicher Baustein einer Bauberatung kann ein „Quickcheck“ der einzureichenden Unterlagen sein. Geschultes Personal prüft die möglichen Bauantragsunterlagen noch vor dem Antragseingang auf Vollständigkeit. Fehlen Unterlagen, so wird der künftige Antragsteller darauf hingewiesen, welche Unterlagen er dem Antrag noch beifügen muss. Der nach der Beratung eingereichte Antrag wird nun eine höhere Qualität haben. Im Genehmigungsprozess kann so die Zahl der Nachforderungen reduziert und die Laufzeit verkürzt werden.

→ Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt eine Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können. Die gpaNRW zieht unterstützend für ihre Prüfung Daten des Jahres 2017 und auch des Jahres 2018 aus der allgemeinen Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW 2000 (§ 83 BauO NRW 2018) sowie den Bauzustandsbesichtigungen nach § 82 BauO NRW 2000 (§ 84 BauO NRW 2018) heran.

Ordnungsbehördliche Verfahren umfasst unsere Prüfung nicht.

Bauüberwachung

Feststellung

Die Stadt Bielefeld führt bei der überwiegenden Anzahl der Baugenehmigungsverfahren eine Bauüberwachung durch, wobei die Mitarbeiter die Notwendigkeit im eigenen Ermessen festlegen können.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

Bisher war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Insoweit haben die Kommunen in der Vergangenheit nach eigenem Ermessen die Bauten überwacht. Ab 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen (z. B. Amt für Arbeitsschutz).

Die Mitarbeiter der **Stadt Bielefeld** führen die Bauzustandsbesichtigungen im eigenen Ermessen durch, wobei Ihnen noch kein Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien zur Verfügung steht. Die Zahl der Bauüberwachungen ist von 972 im Jahr 2017 auf 910 im Jahr 2018 gesunken, wobei keine Ursache für den Rückgang genannt werden konnte. Die Leitung des Bauamtes hat in den gemeinsamen Gesprächen ein hohes Interesse an der Erstellung eines Entscheidungskataloges signalisiert. Es ist angedacht Entscheidungskriterien festzulegen, wobei sich die Stadt an den Erfahrungen anderer Bauaufsichtsbehörden orientieren möchte. Durch die zu erwartende Entlastung der betroffenen Mitarbeiter werden sich zeitliche Ressourcen ergeben, die an anderer Stelle eingesetzt werden können.

→ Empfehlung

Zur Reduzierung der durchzuführenden Baubesichtigungen sollte die Stadt Bielefeld zeitnah einen Entscheidungskatalog erstellen. Zur rechtssicheren Ausübung des Ermessens sollte dieser klare Abgrenzungskriterien enthalten.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Mit nur rund 20 Prozent pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen setzt die Stadt Bielefeld große Personalressourcen zur Erfüllung von freiwilligen Service-Dienstleistungen ein.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte eine Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	45,55	9,48	37,86	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	9,15	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	19,61	19,61	42,04	100	100	100	13

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauordnung waren bei der **Stadt Bielefeld** im Jahr 2018 insgesamt 7,54 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,69 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 6,85 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2017 lag der Personaleinsatz leicht darunter.

Im interkommunalen Vergleich stellt Bielefeld den Minimalwert der pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen. Je Vollzeit Stelle werden in Bielefeld lediglich 46 pflichtige Bauzustandsbesichtigungen durchgeführt, wobei der Median bei 100 liegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte die Anzahl der Bauzustandsbesichtigungen reduzieren und sich auf die pflichtigen Rohbau- und Schlussabnahmen beschränken.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

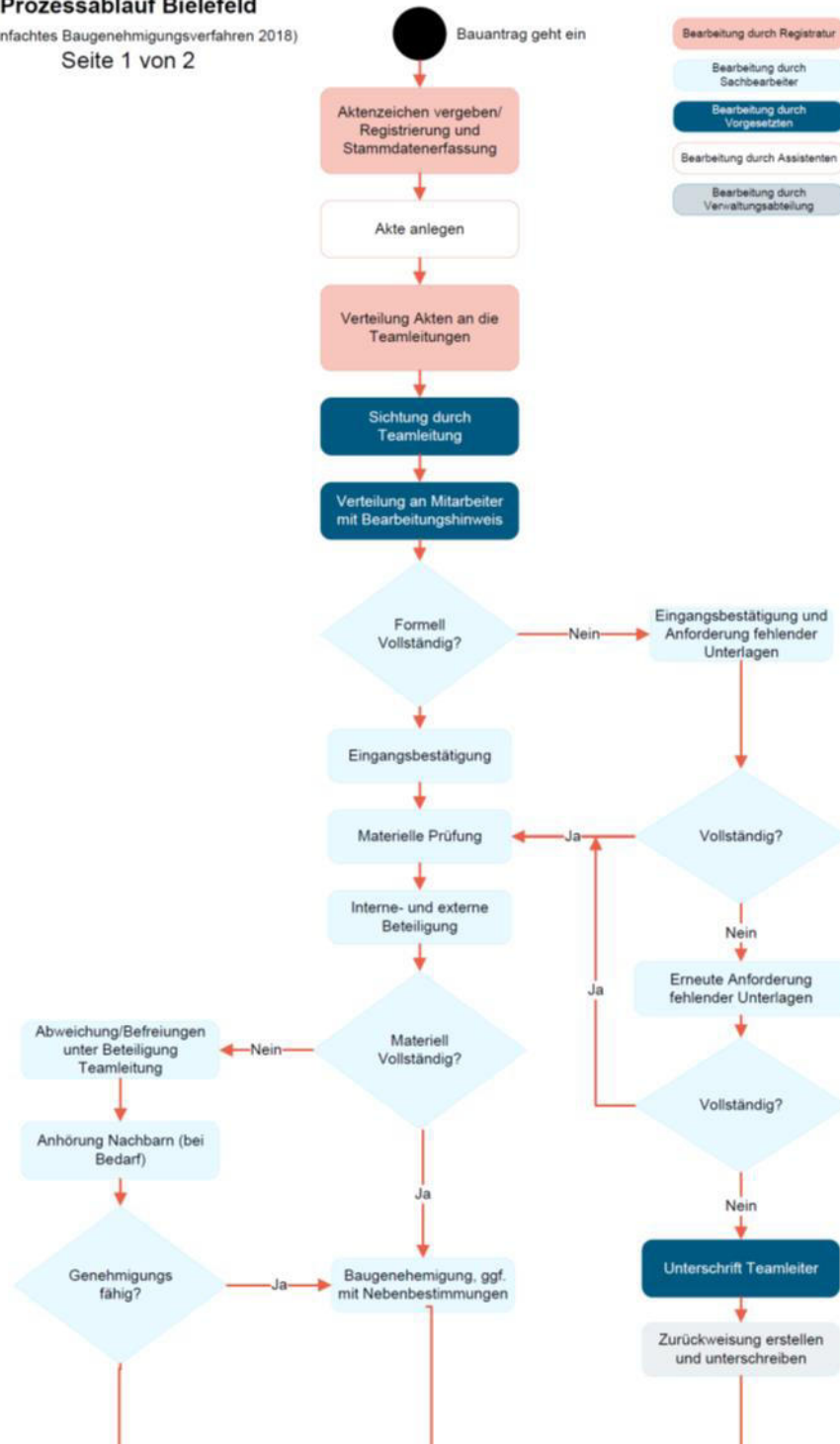
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

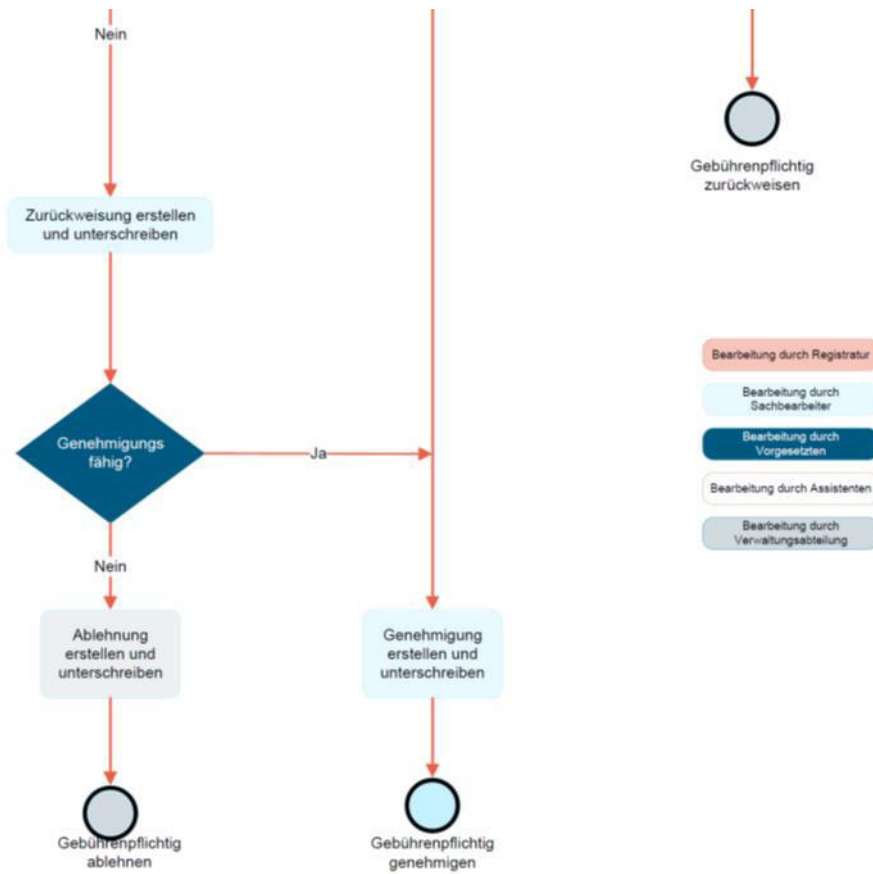
	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bielefeld bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit sehr wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Die Stadt Bielefeld sollte nachhalten, ob sie die gesetzliche Vorgabe ab Vollständigkeit einhält. So kann sie dokumentieren, ob sie rechtskonform agiert und mögliche Verzögerungen nicht der Stadt Bielefeld anzulasten sind.
		E1.2	Die Stadt Bielefeld sollte die in Papierform eingehenden Bauanträge sofort einscannen. Sie kann dadurch die Anforderung von Stellungnahmen und Entscheidungen vereinfachen und das Verfahren beschleunigen.
		E1.3	Die Stadt Bielefeld sollte eine Kennzahl zum Kostendeckungsgrad bilden, die den gesamten Ressourcenverbrauch abbildet. So kann sie verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld musste vergleichsweise mehr Bauanträge zurückweisen als andere kreisfreie Städte.		
F3	Die Stadt Bielefeld hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt, Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	E3	Auch wenn einheitliche Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren noch ausstehen, sollte die Stadt Bielefeld bereits jetzt die Voraussetzungen zur elektronischen Annahme und Weiterverarbeitung von Bauanträgen schaffen.
F4	Der Prozess des vereinfachten Bearbeitungsverfahrens ist in Bielefeld klar gegliedert, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1	Die Stadt Bielefeld sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen abbauen, sowie die Sachbearbeitung entlasten.
		E4.2	Die Stadt Bielefeld sollte zügig die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtliche Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen, ein früherer Zeitpunkt des Beteiligungsverfahrens kann zu einer Laufzeitreduzierung führen.
F5	Die Laufzeit der Bielefelder Bauanträge liegt überwiegend über der gpaNRW Orientierungsgröße von zwölf Wochen.	E5	Die Stadt Bielefeld sollte die von ihr steuerbaren Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Bearbeitungsdauer konsequent umsetzen.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Mit der Beteiligung der politischen Gremien verzögert die Stadt Bielefeld Baugenehmigungsverfahren unnötig.	E6	Die Stadt Bielefeld sollte die Einbeziehung der politischen Ebene über eine regelmäßige Information an die entsprechenden Gremien sicherstellen. Diese sollte erst nach Erteilung der Baugenehmigung erfolgen, damit das Genehmigungsverfahren nicht unnötig verzögert wird.
F7	Die Stadt Bielefeld erreicht bei den Genehmigungen von Bauanträgen unterdurchschnittliche Leistungswerte.	E7.1	Die Stadt Bielefeld sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlauzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
		E7.2	Die Stadt Bielefeld sollte diese Verstärkung nutzen, um unvollständige „Altfälle“ konsequent abzubauen. Dabei darf auch die konsequente Ablehnung bei nicht fristgerecht eingereichten Unterlagen kein Tabuthema sein.
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Bielefeld ist geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.	E8	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Bielefeld einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Bielefeld das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.
F9	Die Stadt Bielefeld hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.	E9	Die Stadt Bielefeld sollte Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.
F10	Für die Bauberatung setzt die Stadt Bielefeld umfangreiche Personalressourcen ein. Die dadurch erhofften Vorteile werden zurzeit nicht erreicht.	E10	Die Stadt Bielefeld sollte ihr Informationsangebot für Bauwillige überarbeiten. Die für einen Bauantrag benötigten Unterlagen sollten auf einen Blick ersichtlich sein.
F11	Die Stadt Bielefeld führt bei der überwiegenden Anzahl der Baugenehmigungsverfahren eine Bauüberwachung durch, wobei die Mitarbeiter die Notwendigkeit im eigenen Ermessen festlegen können.	E11	Zur Reduzierung der durchzuführenden Baubesichtigungen sollte die Stadt Bielefeld zeitnah einen Entscheidungskatalog erstellen. Zur rechtssicheren Ausübung des Ermessens sollte dieser klare Abgrenzungskriterien enthalten.
F12	Mit nur rund 20 Prozent pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen setzt die Stadt Bielefeld große Personalressourcen zur Erfüllung von freiwilligen Service-Dienstleistungen ein.	E12	Die Stadt Bielefeld sollte die Anzahl der Bauzustandsbesichtigungen reduzieren und sich auf die pflichtigen Rohbau- und Schlussabnahmen beschränken.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Bielefeld (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018) Seite 1 von 2





Prozessablauf Bielefeld

(Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)

Seite 2 von 2

➔ 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

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Bielefeld im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	6
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	6
Erfüllungsgrad Digitalisierung	8
→ Wirtschaftlichkeit	10
Zahlungsabwicklung i. e. S.	10
Vollstreckung	19
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	29

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung i.e.S der Stadt Bielefeld erledigt ihre Aufgaben wirtschaftlich. Verschiedene Maßnahmen erleichtern und beschleunigen die Sachbearbeitung von Einzahlungen. So unterstützen z.B. der elektronische Rechnungsworkflow und ein hoher Anteil automatisiert zugeordneter Einzahlungen die Bearbeitung und Zuordnung von Einzahlungen. Ein ebenfalls hoher Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten unterstützt die Stadt Bielefeld die Zahlungsabwicklung wirtschaftlich zu erledigen.

Eine zentrale Bearbeitung und Überwachung von Niederschlagungen, Erlassen, Stundungen und Mahnsperren könnten helfen, einen besseren Gesamtüberblick über Schuldner zu bekommen. So können Forderungen effektiver nachgehalten werden.

Vollstreckung

Die Vollstreckung in Bielefeld erledigt ihre Aufgaben mit vergleichsweise hohen Personal- und Sachaufwendungen. Stellenvakanzen, häufige Personalwechsel und Krankheitsfälle erschweren die Vollstreckung. Dies zeigt sich auch in den Kennzahlenwerten. Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung liegen vergleichsweise hoch bei gleichzeitig niedrigem Aufwanddeckungsgrad.

Ein vergleichsweise hoher Bestand an Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle kann nicht abgebaut werden. Es kommen mehr Vollstreckungsforderungen hinzu, als je Vollzeit-Stelle abgewickelt werden.

Die Stadt Bielefeld sollte die Kennzahlen weiter fortschreiben und anhand der Entwicklung des Bestandes die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung und
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand zweier Erfüllungsgrade. Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sowie
- Digitalisierung.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen hierzu Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

➔ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

➔ **Feststellung**

Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune hat entsprechend § 31 Abs. 4 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Bankkonten darf es keinen Unterschiedsbetrag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Bankkonten als auch die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse enthalten sein.

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die **Stadt Bielefeld** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt. Im Ergebnis hat die gpaNRW keine Differenz festgestellt.

→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3¹ bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1² ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Bielefeld einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Die Erfüllungsgrade sind als Anlage Tabelle 4 (Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) und Tabelle 5 (Digitalisierung) vollständig abgebildet.

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld erreicht einen nah am Optimalwert liegenden Erfüllungsgrad.

Die **Stadt Bielefeld** hat mehrere Dienst- und Arbeitsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Darüber hinaus wurden ergänzende Unterlagen von der Stadt Bielefeld zur Verfügung gestellt. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Anweisungen und Unterlagen berücksichtigt:

- Dienstanweisung Finanzbuchhaltung vom 22.12.2017
- Vermerk zur Liquiditätsplanung vom 10.05.2019
- Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen sowie über die Erhebung von Säumniszuschlägen und Zinsen vom 02.01.2009
- Dienstanweisung für die Verwaltung von Handvorschüssen und Einnahmekassen vom 22.04.2013
- Verfügung der Entscheidungs- und Zeichnungsbefugnisse sowie zur Festlegung der Innenrevision
- Verfügung zum Umgang mit Dienstsiegeln vom 14.12.2015
- Dienstanweisung Aktenordnung vom 14.11.2018
- Arbeitskalender Mahnläufe

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

² nein = 0; ja = 1

- Verfügung Forderungsvollstreckung vom 10.11.2016

Mit 91 Prozent erreicht die Stadt Bielefeld einen nah am Optimalwert (100 Prozent) liegenden Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung. Dieser setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld den maximal erreichbaren Wert.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch eine Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und
- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die von der gpaNRW überprüften Anforderungen der KomHVO sind voll erfüllt. Die Stadt Bielefeld erreicht 100 Prozent (Median 97 Prozent).

Organisation

→ Feststellung

Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld einen durchschnittlichen Wert.

Durch eine schriftliche Festlegung der Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse kann eine Kommune eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in **Bielefeld** gestellt. Die Stadt erreicht 88 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Durch die Zahlung von Verkehrsordnungswidrigkeiten per Bank-App ist die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen angestiegen. Hier erfolgt die Zahlung teilweise vor der Sollstellung. Ergänzende Ausführungen finden sich unter dem Punkt „Ungeklärte Ein- und Auszahlungen“.

Die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen hat die Stadt Bielefeld noch nicht zentralisiert. Die Bestimmung des § 32 Abs. 3 der KomHVO NRW lässt

ausdrücklich zu, dass Beschäftigte, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von kommunalen Ansprüchen beauftragt werden können, wenn dies der Verwaltungsvereinfachung dient und eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist. Durch die Verlagerung der Zuständigkeit von den Ämtern hin zur Stadtkasse kann das Wissen über die Schuldner an einer Stelle gebündelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob durch eine Zentralisierung von Niederschlagung, Stundung und Erlass eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sichergestellt werden kann.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld einen durchschnittlichen Wert.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen. Nach dem Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) vom 28. Juni 2019 sollen sich Ziele und Kennzahlen auf bedeutsame Produkte beschränken. Die Festlegung, welche Produkte vor Ort als bedeutsam eingestuft werden, soll durch die Kommune erfolgen.

Eine Kommune sollte ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die Stadt Bielefeld erreicht 50 Prozent (Median 50 Prozent).

- Die **Stadt Bielefeld** erhebt einzelne Grund- und Kennzahlen. Eine Erweiterung ist angedacht.
- Für die Abteilung Stadtkasse werden in Bielefeld jährliche Servicepreise festgelegt, diese werden anhand der Planwerte ermittelt.
- Eine Steuerung auf Basis der erhobenen Werte erfolgt noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte ihr Vorhaben weitere steuerungsrelevante Kennzahlen zu erheben und diese unterjährig nachzuhalten möglichst zügig umsetzen.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ **Feststellung**

Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Bielefeld einen überdurchschnittlichen Wert. Gleichwohl bestehen bei der Einführung der digitalen Unterstützung Entwicklungsmöglichkeiten.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben. Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

Die **Stadt Bielefeld** hat den elektronischen Workflow für kreditorische Rechnungen eingerichtet. Sämtliche eingehende Rechnungen werden an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet.

E-Rechnungen kann die Stadt Bielefeld zurzeit noch nicht annehmen. Zum einen sind die technischen Voraussetzungen noch nicht geschaffen, zum anderen sind die meisten Rechnungsteller selber noch nicht in der Lage, e-Rechnungen zu versenden. Dazu muss zunächst ein flächendeckender Workflow (außerhalb der Verwaltung) aufgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen.

Die Archivierung der eingescannten Belege erfolgt elektronisch. Wie oben bereits beschrieben, kann auf einen Ausdruck in Papierform verzichtet werden. Es ist gewährleistet, dass sowohl die beteiligten Fachdienste als auch die Rechnungsprüfung Zugriff auf das elektronische Archiv haben.

Die Vollziehungskräfte im Außendienst sind mit Toughbooks mit mobilem Direktzugriff auf das Vollstreckungsprogramm ausgestattet. Die Stadt Bielefeld hat bereits Tablets bestellt, die Zug um Zug die Toughbooks ersetzen sollen. Auf Ausdrücke in Papierform wird weitestgehend verzichtet.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können technisch bisher ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Bielefeld. Eine Ausnahme bilden die Vollstreckungersuchen des ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice-GmbH. Diese können über Schnittstelle eingelesen werden. Danach müssen sie aber auch wieder manuell überprüft und bearbeitet werden. Änderungsmitteilungen des Beitragsservice an die Stadt Bielefeld oder von der Stadt Bielefeld an den Beitragsservice *können wiederum nur postalisch oder per Mail erfolgen*.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Bielefeld zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld muss je Einzahlung weniger Ressourcen als die Mehrzahl der Vergleichskommunen aufbringen. Auch die Leistungsdaten je Vollzeit-Stelle erweisen sich als überdurchschnittlich. Dennoch bestehen einzelne Verbesserungsmöglichkeiten.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

Aufwendungen

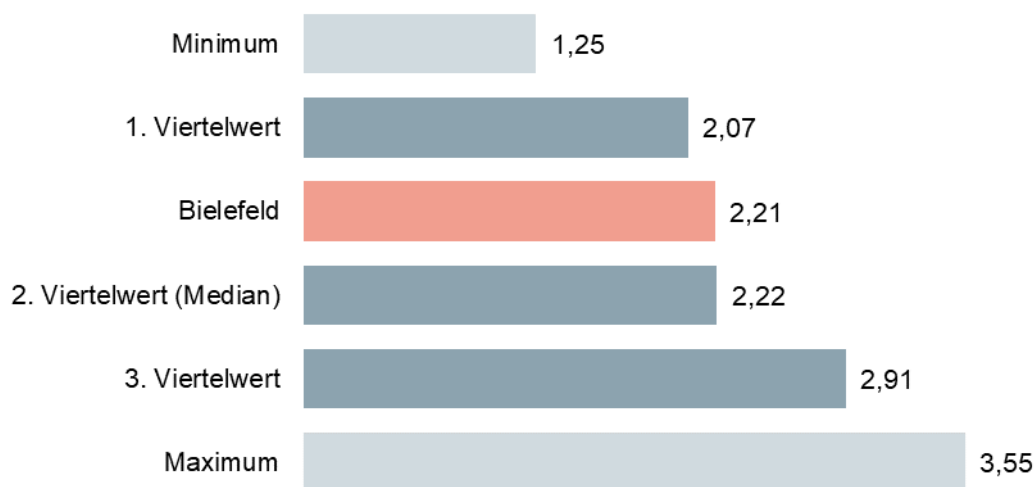
Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Bielefeld** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 19,08 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,21 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 gab es keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,61	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,57	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	5,96	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Bei den Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner liegt die Stadt Bielefeld leicht unterhalb des 1. Viertelwertes. Somit haben nur 25 Prozent der Vergleichskommunen einen niedrigeren Personaleinsatz. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 1.518.658 Euro in 2017 und 1.534.921 Euro in 2018.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,25	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Stadt Bielefeld liegt mit ihrem Ergebnis unterhalb des Median. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass weniger als die Hälfte der Vergleichskommunen diesen oder einen noch niedrigeren Wert erzielt haben.

Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen ö.-r. Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist,

nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

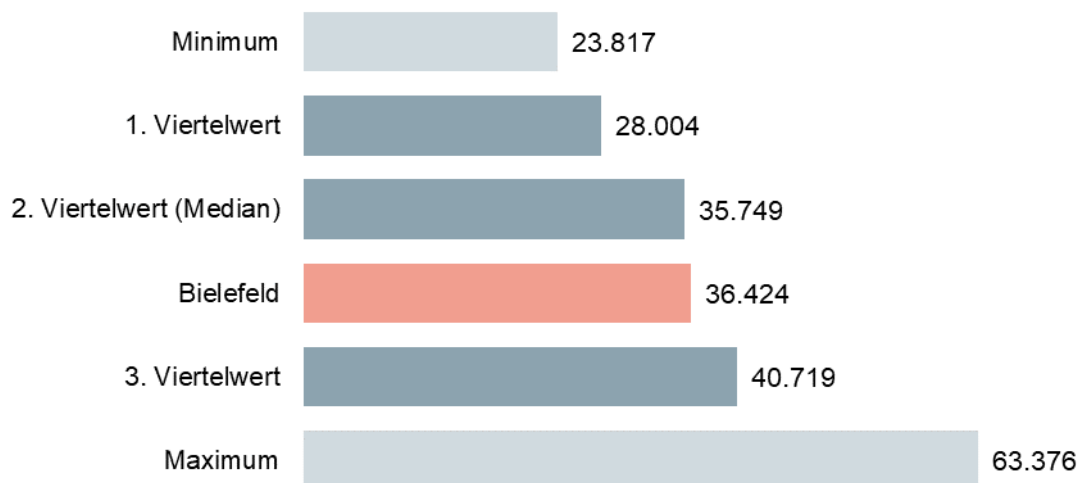
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Bielefeld

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	675.253	694.973
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	351.987	366.950
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	19.006	17.402
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	139.396	138.922

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
35.391	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die **Stadt Bielefeld** erzielt damit im Jahr 2018 einen höheren Leistungswert als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Im Jahr 2017 bildet die Stadt mit 35.391 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle den Median.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate erreicht die Stadt Bielefeld durchgängig gute Positionierungen im interkommunalen Vergleich.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, einer Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Zunächst haben wir die Forderungen der **Stadt Bielefeld** nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Lediglich aus dem Bereich Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge sowie in Einzelfällen aus den sonstigen Forderungen ergeben sich im Regelfall wiederkehrende Forderungen. In der Stadt Bielefeld sind in 2018 insgesamt 138.922 SEPA-Lastschriftmandate erteilt. Diese hat die gpaNRW in Relation zu den Forderungen gestellt. Den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundbesitzabgaben	98,91	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gewerbesteuer	61,64	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	66,78	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	9,56	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	53,34	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung	55,27	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Offene Ganztagsschule	53,63	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
VHS	82,98	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Musikschule	72,63	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20

Die Stadt Bielefeld erreicht fast durchgängig überdurchschnittlich gute Werte bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate. Bei den Grundbesitzabgaben wird der Maximalwert im interkommunalen Vergleich erreicht. Die Stadt wirbt offensiv und erfolgreich für Einzahlungen per SEPA-Lastschriftmandat. Im persönlichen Gespräch werden Zahlungspflichtige mit Migrationshintergrund, die SEPA-Lastschriftmandate oftmals nicht kennen, auf die Vorteilhaftigkeit hingewiesen. Lediglich bei der Vergnügungssteuer und den Beiträgen für die offene Ganztagsschule bestehen Verbesserungsmöglichkeiten.

Lastschriften

→ Feststellung

Der Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen ist in Bielefeld vergleichsweise hoch. Die Stadt erreicht den zweitbesten Wert.

Die SEPA-Lastschriftmandate einer Kommune werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf für die Hauptfälligkeiten 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für die monatlichen Abbuchungen für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagsschule. Für die Volkshochschule und die Musikschule gibt es semesterabhängige Abbuchungsläufe. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

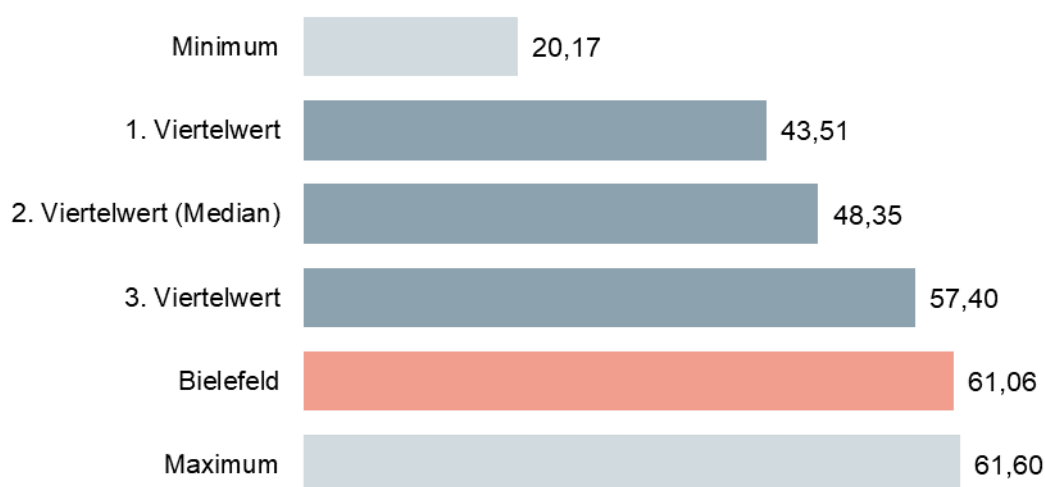
Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Bielefeld für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	694.973
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	366.950
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	514.444
Gesamt	842.467
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	61,06 Prozent

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.



Der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten liegt in Bielefeld nur knapp unter dem Maximalwert.

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angesprochen werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Die **Stadt Bielefeld** hatte 2017 4.596 Rücklastschriften, in 2018 lag die Anzahl der Rücklastschriften nur noch bei 4.331. Interkommunal ordnet sich der Wert für die Stadt Bielefeld wie folgt ein:

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,84	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Mit 0,84 Prozent Rücklastschriften an den Lastschriften gesamt gehört Bielefeld zu den Kommunen mit dem höchsten Anteil von Rücklastschriften je Lastschrift. Ursachen für Rücklastschriften können erloschene Konten, Widersprüche gegen die Abbuchung sowie mangelnde Deckung sein.

Die hohe Anzahl der Rücklastschriften führt in Bielefeld zu einem erheblichen Arbeitsaufwand, sodass die Stadt die Ursache dafür suchen sollte. Auf Rückfrage konnten der gpaNRW keine Gründe für diese Positionierung genannt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte die Ursachen für die hohe Rücklastschriftquote suchen und zeitnah abstellen.

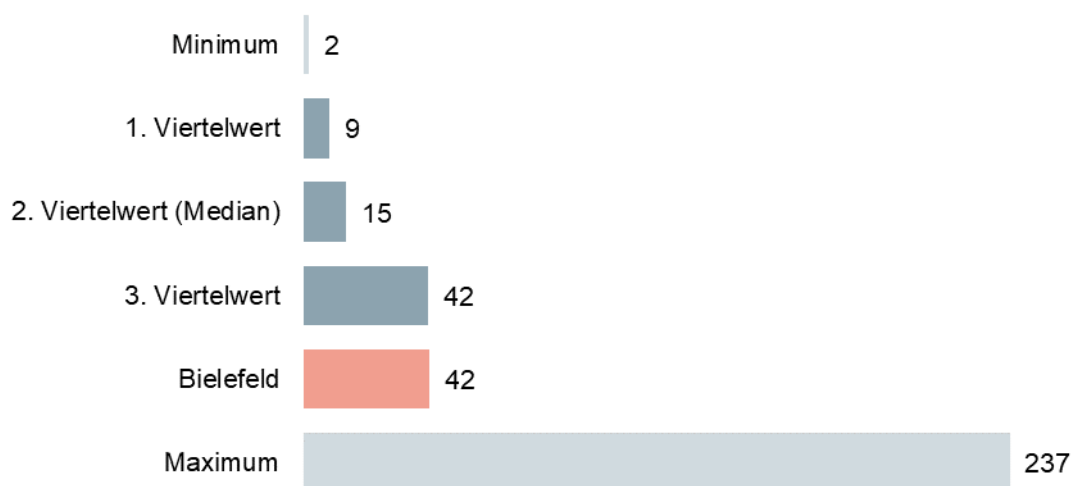
Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld hat stichtagsbezogen einen leicht erhöhten Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.

Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachdienste unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

Zum Stichtag **09. November 2018** positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24	3	10	16	25	229	23

Die ungeklärten Einzahlungen werden von der Stadt Bielefeld umgehend bearbeitet. Eine Klärung ist in fast allen Fällen noch am selben Arbeitstag möglich, sodass die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen zum Nachmittag hin bereits deutlich sinkt. Daneben wird der Wert auch von dem im Vorfeld durchgeführten Mahnlauf beeinflusst.

Ein Großteil der ungeklärten Einzahlungen wird durch die Zahlung von Verkehrsordnungswidrigkeiten per Bank App verursacht. Durch diese Zahlungsart wird der geforderte Betrag sofort dem Konto der Stadt Bielefeld gutgeschrieben. Zu diesem Zeitpunkt liegt jedoch noch keine Sollstellung vor, weil die Erfassungsgeräte der Ordnungsdienstmitarbeiter erst nach Dienstschluss eingelesen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte nach Möglichkeiten suchen, um eine sofortige Sollstellung der geforderten Beträge für Verkehrsordnungswidrigkeiten sicherzustellen.

Nach Auskunft der Stadt Bielefeld erfolgen die Sollstellungen in den Fachbereichen, sobald die Forderung entstanden ist.

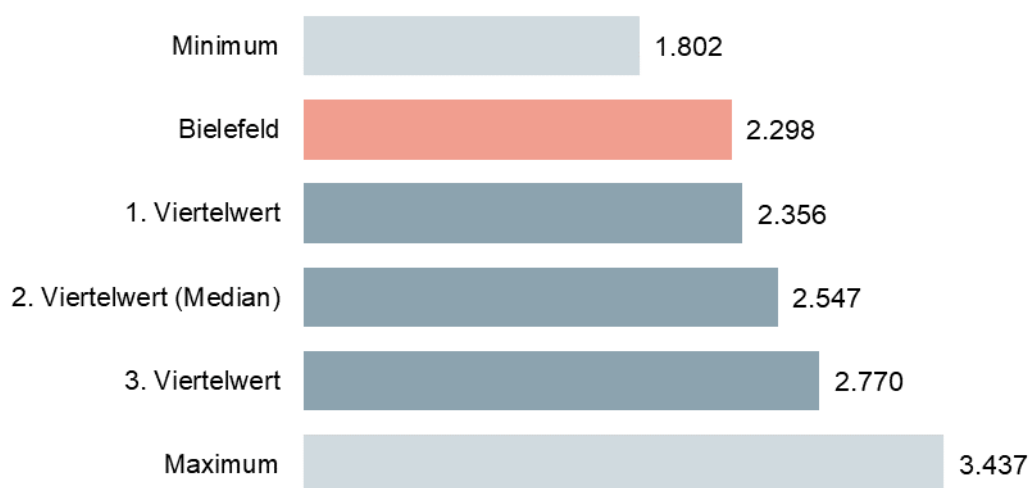
Mahnläufe

→ Feststellung

Die Stadt Bielefeld erreicht im interkommunalen Vergleich eine oberhalb des Median liegende Erfolgsquote durch die versendeten Mahnungen.

Eine Kommune sollte zügig innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.132	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	44,21	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	43,70	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Die Mahnläufe der Stadt Bielefeld erfolgen monatlich. Dabei werden Mahnungen für offene Forderungen erstellt, die mindestens seit 14 Kalendertagen fällig sind. Die erfolglos angemahnten Beträge des letzten Mahnlaufs erhalten die Vollstreckungsstufe zwei und werden vom Team Vollstreckung weiterbearbeitet.

Zahlungsabwicklung i. e. S. für Dritte

→ Feststellung

Derzeit erfolgt keine fallscharfe Überprüfung, ob die für die Zahlungsabwicklung i. e. S. geleistete Entschädigungspauschale für Dritte angemessen bzw. auskömmlich ist.

Entsprechend § 23 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

Die Stadt Bielefeld übernimmt die Zahlungsabwicklung i. e. S. für die Kindermannstiftung, den Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe sowie das Studieninstitut Westfalen Lippe. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 17.402 Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte abgewickelt. Dafür erhielt die Stadt lediglich eine Pauschale in Höhe von 8.000 Euro.

Ob der gezahlte Anteil für die im Rahmen der Vereinbarung erledigten Aufgaben der Zahlungsabwicklung auskömmlich ist, wird durch die Stadt Bielefeld aktuell nicht spitz berechnet, obwohl entsprechende Auswertemöglichkeiten vorhanden sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte regelmäßig prüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale gem. § 23 GkG angemessen bzw. kostendeckend ist und diese entsprechend anpassen.

Vollstreckung

→ Feststellung

Durch vakante Stellen und häufige Personalwechsel konnte die Aufgabe Vollstreckung im Prüfzeitraum nicht wirtschaftlich erfolgen. Zwischenzeitlich hat die Stadt Bielefeld Maßnahmen ergriffen, um die Situation zu verbessern.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von einer Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Aufwendungen

→ Feststellung

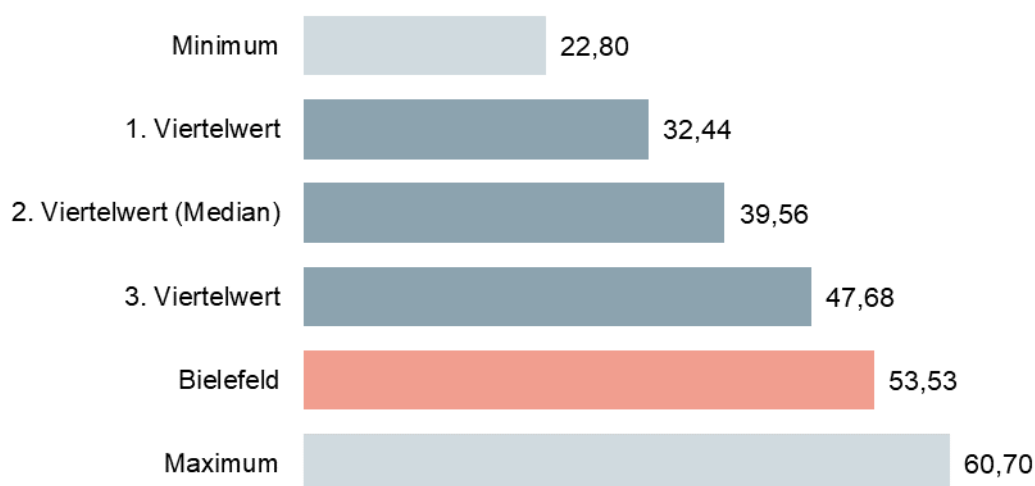
Die Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung der Stadt Bielefeld sind die vierthöchsten im Vergleich der kreisfreien Städte.

Die Vollstreckung der Stadt Bielefeld setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 32,58 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,09 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 ergaben sich keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,04	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,98	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	6,03	0,45	5,10	7,72	10,48	16,68	23

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
49,15	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung haben sich von 2017 auf 2018 um 4,38 Prozentpunkte erhöht. Ursächlich hierfür ist der Rückgang bei den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen in 2018.

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Vollstreckungsankündigungen werden von der Stadt Bielefeld versendet und mit einer vollen Pfändungsgebühr berechnet. Die Anzahl der im Jahresverlauf 2018 erhaltenen Vollstreckungsforderungen übersteigt die abgewickelten Vollstreckungsforderungen. Dies führt zu einem Anstieg der bestehenden Vollstreckungsforderungen.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung einer Kommune nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählen wir jede von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangene Forderung. Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung wird als einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung gezählt. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gezählt. Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig.

Regelmäßig können für Vollstreckungsankündigungen keine Pfändungsgebühren erhoben werden, wenn eine Kommune damit den Schuldnern gegenüber deutlich machen will, dass die Forderung nunmehr in die Zuständigkeit der Vollstreckungsabteilung übergegangen ist. Sofern die Vollstreckungsankündigung allerdings von einer konkreten Vollziehungskraft (§ 11 Abs. 2 Ziff. 1 VO VwVG NRW) mit konkreten Maßnahmenankündigungen versehen wird, sind nach § 10 Abs. 2 VO VwVG NRW Gebühren zu erheben. Das setzt voraus, dass diese Vollstreckungsankündigungen selektiert und nur dort versendet werden, wo sie Erfolg versprechen.

Grundsätzlich ist die volle Pfändungsgebühr zu erheben. Allerdings hat der Gesetzgeber in § 11 Abs. 4 Ziff. 2 Alt. 1 VO VwVG NRW geregelt, dass die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten ist, wenn an den Vollziehungsbeamten gezahlt wird, bevor er sich an Ort und Stelle begeben hat. Die Erhebung der vollen Pfändungsgebühr würde zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Kommunen führen, da Einzelfallprüfungen und eventuell Erstattungen erfolgen müssten. Dies bewertet die gpaNRW als nicht wirtschaftlich. Das zuständige Ministerium wurde von der gpaNRW hierüber informiert.

Es sollte daher in den Fällen der konkreten Vollstreckungsankündigung zunächst die halbe Pfändungsgebühr angesetzt werden. Sofern diese Maßnahme erfolglos bleiben sollte, wird im weiteren Verfahren die volle Pfändungsgebühr angesetzt.

Die Vollstreckung der **Stadt Bielefeld** versendet keine zweite Mahnung. Der säumige Schuldner soll nicht darauf vertrauen können, jeweils vor der Vollstreckung, eine weitere Zahlungsaufforderung zu erhalten. Die Stadt Bielefeld erhebt in ihren konkreten Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr.

→ Empfehlung

In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Bielefeld

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	58.797	55.833
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	14.519	13.574
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	39.653	43.031
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	10.147	9.323
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	44.753	42.453
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	10.088	8.282
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	7.091	5.580

Die Stadt Bielefeld konnte im Laufe des Jahres 2017 bestehende Vollstreckungsforderungen abbauen, dies gelang ihr in 2018 nicht. Die Anzahl der im Jahresverlauf erhaltenen Vollstreckungsforderungen übersteigt die abgewickelten Vollstreckungsforderungen.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz einer Kommune für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Vollstreckungsgläubiger nach § 4 Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VO VwVG NRW) (ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH, IHK u. a.)

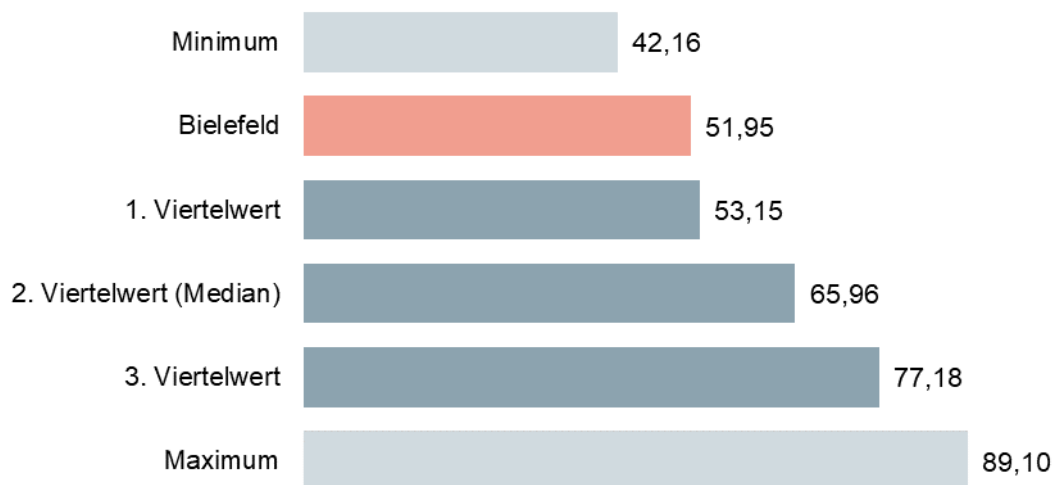
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	1.372.547	1.423.789
Summe Aufwendungen in Euro	2.722.111.	2.740.811
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	50,42	51,95

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
50,42	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Sowohl 2017 als auch 2018 erreicht die Stadt Bielefeld lediglich eine Positionierung unterhalb des ersten Viertelwertes. Hauptgrund hierfür ist die niedrige Anzahl der erledigten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle.

Stellenbezogen ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Ergebnis:

Realisierte Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Zeitreihenvergleich

Jahr	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	38.062	29.145	43.335	49.511	57.431	67.912	22
2018	38.201	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21

Auch bei den realisierten Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle kann die Stadt Bielefeld lediglich eine unterdurchschnittliche Positionierung erreichen. Dadurch wird der Aufwanddeckungsgrad deutlich belastet.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Bielefeld hat im Jahr 2017 ca.18 Prozent und 2018 ca.13 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben.

Die deutliche Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Bielefeld unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

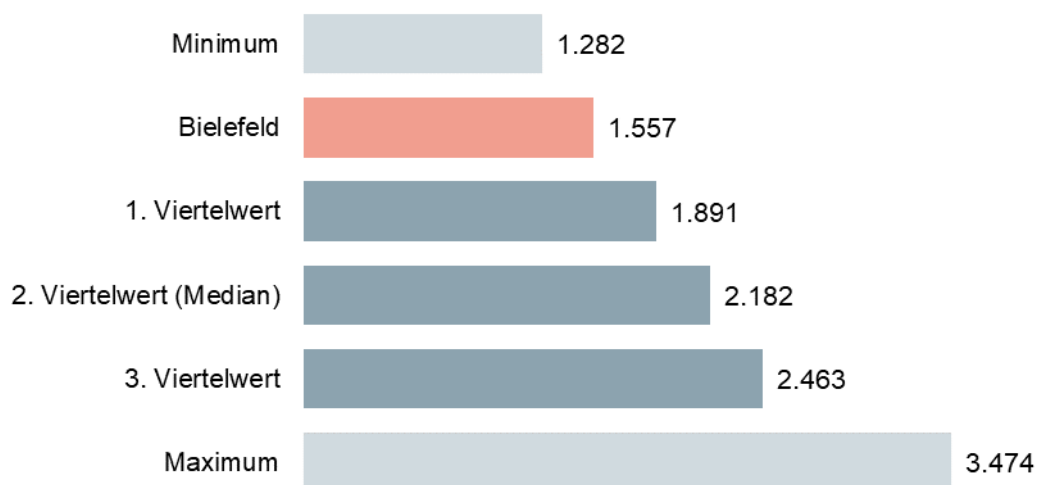
Je Vollzeit-Stelle werden in Bielefeld weniger Vollstreckungsforderungen abgewickelt als in den Vergleichskommunen.

Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Bielefeld

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.683	1.557
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.250	2.130
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.529	1.607

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.683	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Die **Stadt Bielefeld** liegt in beiden Jahren unterhalb des ersten Viertelwertes. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Leistungswert aufweisen. Als Ursachen wurden ein hoher Krankenstand, häufige Personalwechsel sowie vakante Stellen benannt. Neue Mitarbeiter können in der Einarbeitungsphase weniger Fälle bearbeiten als erfahrene Vollziehungskräfte.

Zwischenzeitlich hat sich die Situation laut Aussage der Stadtkasse Bielefeld verbessert. Ob dadurch auch eine Verbesserung der durch die gpaNRW erhobenen Kennzahlenwerte erfolgt ist, kann erst nach Abschluss des Jahres 2019 beurteilt werden.

→ Empfehlung

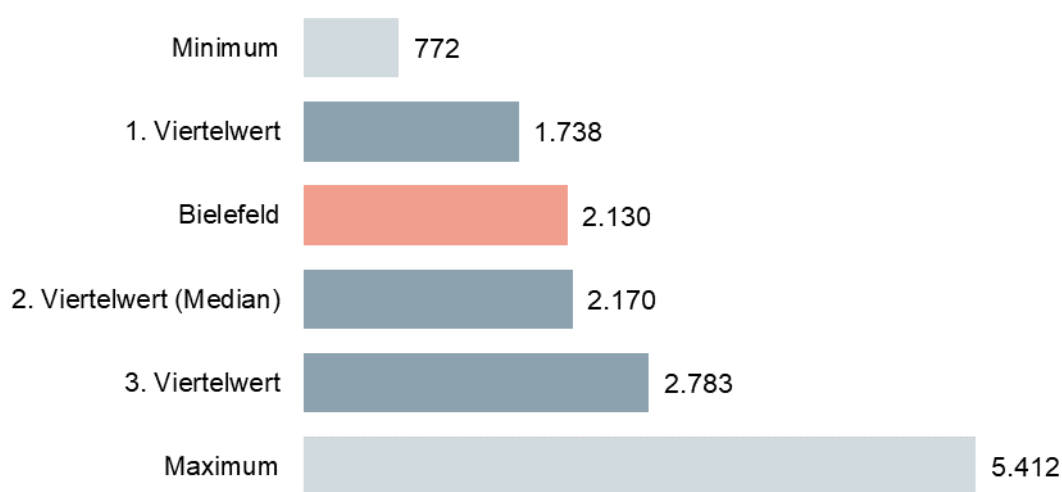
Die Stadt Bielefeld sollte die Leistungskennzahlen fortschreiben, um im Bedarfsfall rechtzeitig gegensteuern zu können.

Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Bielefeld	Minimum	1.Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	73,46	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	73,64	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

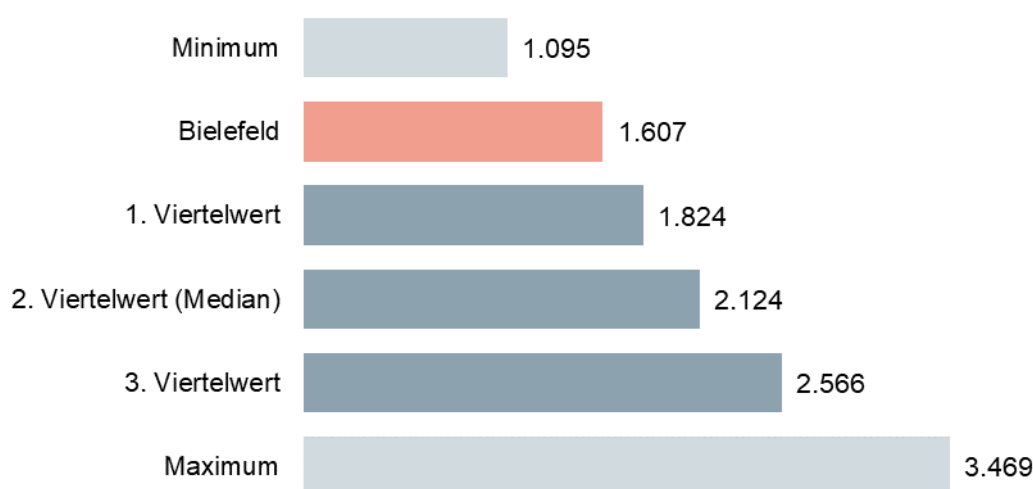
Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.250	774	1.761	2.344	2.912	5.522	21

Der Stadt Bielefeld ist es ausgehend vom Jahr 2017 zum Jahr 2018 gelungen, das Kennzahlen-ergebnis für den Bestand an Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle um 120 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zu senken.

Je älter eine unerledigte Vollstreckungsforderung wird, desto geringer werden die Chancen auf erfolgreiche Erledigung. Hier kommt beispielsweise auch der zentralen Niederschlagung eine besondere Bedeutung zu, so dass Forderungen, deren Einziehung dauernd ohne Erfolg bleiben wird oder bei denen die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs unverhältnismäßig sind, die Vollstreckung nicht mehr belasten. Ein Abbau des Bestandes an Vollstreckungsforderungen kann jedoch nur gelingen, wenn die Zahl der neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle unter der Zahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bleibt.

Daher nimmt die gpaNRW auch diese Kennzahl nachfolgend mit in den Blick.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.529	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	21

Bei Betrachtung dieser Kennzahlen zeigt sich, dass der in 2018 noch immer vergleichsweise hohe Bestand an Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle nicht abgebaut werden kann. Es

kamen mit über 1.600 neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle mehr Vollstreckungsforderungen hinzu, als je Vollzeit-Stelle abgewickelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Kennzahlen weiter fortschreiben und anhand des Bestandes je Vollzeit-Stelle zum 01. Januar 2020 und der Entwicklung bei den neu hinzugekommenen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle die ggf. erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Bestand an Vollstreckungsforderungen nicht ansteigen zu lassen.

Vollstreckung für Dritte

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle einer Kommune hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das sind vor allem

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) (u. a. Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände),
- Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW (u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des § 114 a GO NRW),
- Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Kommune unterschiedliche Kostenregelungen zu beachten.

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht erfolgreich war, hat der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.
- Entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind in diesem Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Über die Amts- und Vollstreckungshilfe hinaus hat die **Stadt Bielefeld** keine weiteren Aufgaben in der Vollstreckung für Dritte übernommen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Erfüllungsgrade

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bielefeld erreicht einen nah am Optimalwert liegenden Erfüllungsgrad.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld den maximal erreichbaren Wert.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld einen durchschnittlichen Wert.	E3	Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, ob durch eine Zentralisierung von Niederschlagung, Stundung und Erlass eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sichergestellt werden kann.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bielefeld einen durchschnittlichen Wert.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte ihr Vorhaben weitere steuerungsrelevante Kennzahlen zu erheben und diese unterjährig nachzuhalten möglichst zügig umsetzen.
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Bielefeld einen überdurchschnittlichen Wert. Gleichwohl bestehen bei der Einführung der digitalen Unterstützung Entwicklungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Bielefeld sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Bielefeld muss je Einzahlung weniger Ressourcen als die Mehrzahl der Vergleichskommunen aufbringen. Auch die Leistungsdaten je Vollzeit-Stelle erweisen sich als überdurchschnittlich. Dennoch bestehen einzelne Verbesserungsmöglichkeiten.		
F3	Bei den Anteilen der SEPA-Lastschriftmandate erreicht die Stadt Bielefeld durchgängig gute Positionierungen im interkommunalen Vergleich.		

	Feststellung		Empfehlung
F4	Der Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen ist in Bielefeld vergleichsweise hoch. Die Stadt erreicht den zweitbesten Wert.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte die Ursachen für die hohe Rücklastschriftquote suchen und zeitnah abstellen.
F5	Die Stadt Bielefeld hat stichtagsbezogen einen leicht erhöhten Anteil an ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen.	E5	Die Stadt Bielefeld sollte nach Möglichkeiten suchen, um eine sofortige Sollstellung der geforderten Beträge für Verkehrsordnungswidrigkeiten sicherzustellen.
F6	Die Stadt Bielefeld erreicht im interkommunalen Vergleich eine oberhalb des Median liegende Erfolgsquote durch die versendeten Mahnungen.		
F7	Derzeit erfolgt keine fallscharfe Überprüfung, ob die für die Zahlungsabwicklung i. e. S. geleistete Entschädigungspauschale für Dritte angemessen bzw. auskömmlich ist.	E7	Die Stadt Bielefeld sollte regelmäßig prüfen, ob die gezahlte Entschädigungspauschale gem. § 23 GkG angemessen bzw. kostendeckend ist und diese entsprechend anpassen.

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Vollstreckung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Durch vakante Stellen und häufige Personalwechsel konnte die Aufgabe Vollstreckung im Prüfzeitraum nicht wirtschaftlich erfolgen. Zwischenzeitlich hat die Stadt Bielefeld Maßnahmen ergriffen, um die Situation zu verbessern.		
F2	Die Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung der Stadt Bielefeld sind die vierthöchsten im Vergleich der kreisfreien Städte.		
F3	Vollstreckungsankündigungen werden von der Stadt Bielefeld versendet und mit einer vollen Pfändungsgebühr berechnet. Die Anzahl der im Jahresverlauf 2018 erhaltenen Vollstreckungsforderungen übersteigt die abgewickelten Vollstreckungsforderungen. Dies führt zu einem Anstieg der bestehenden Vollstreckungsforderungen.	E3	In die Vollstreckungsankündigungen sollte ein Verweis auf die mögliche Reduzierung der Pfändungsgebühr eingefügt werden.
F4	Je Vollzeit-Stelle werden in Bielefeld weniger Vollstreckungsforderungen abgewickelt als in den Vergleichskommunen.	E4	Die Stadt Bielefeld sollte die Kennzahlen weiter fortschreiben und anhand des Bestandes je Vollzeit-Stelle zum 01. Januar 2020 und der Entwicklung bei den neu hinzugekommenen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle die ggf. erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Bestand an Vollstreckungsforderungen nicht ansteigen zu lassen.

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Nr. 3.6.3 Dienstanweisung Finanzbuchhaltung sieht eine Liquiditätsplanung vor - ein entsprechender Vermerk zur kurz- mittel- und langfristigen Liquiditätsplanung wurde ausgehändigt
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Geschäftsanweisung für das Zins- und Schuldenmanagement vom 02.11.2015
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 3.7.3 Dienstanweisung Finanzbuchhaltung
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	DA Stundung, Niederschlagung und Erlass
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niederschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Nr. 1.2 Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 3.2 Dienstanweisung Finanzbuchhaltung
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	SAP-Berechtigungskonzept (DA für die Stadt Bielefeld) IDM, Workflow, personen- und stellenbezogene Beitragsgrenzenprüfung
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 3.6.6 Dienstanweisung Finanzbuchhaltung

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Dienstanweisung für die Verwaltung von Handvorschüssen
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 3.6.1 Dienstanweisung Finanzbuchhaltung
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 3.6.2 Dienstanweisung Finanzbuchhaltung
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, Beschäftigte der Stadtkasse zeichnen nur in den Sachverhalten, die nur sie abschließend beurteilen können (Zins- und Schuldendienst, Gerichtsvollzieherrechnung, Bürobedarf). Die Anordnung obliegt dann der Haushaltsabteilung des Amtes für Finanzen.
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Die Zahlungsabwicklung wird im Rahmen der Innenrevision 1.4 und laufend durch die örtliche Rechnungsprüfung geprüft. Seit zwei Jahren wird die unvermutete Prüfung durch eine dauerhafte Prüfung ersetzt.
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Verfügung für den Umgang mit Dienstsiegeln und Zahlungsmittel und die Öffnung und den Verschluss des Verwahrgeleses.
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Dienstanweisung - Aktenordnung
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, erfolgt standardmäßig
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 3.1.2 Dienstanweisung Finanzbuchhaltung. Die Mitarbeiter sind angewiesen, jede

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
							sich bietende Möglichkeit zur Aufrechnung fälliger Forderungen zu nutzen.
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				87	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				100		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, der elektronische Kontoauszug wird täglich sofort nach Einspielung in das SAP-Kassenverfahren durch die aktive Buchungsheuristik automatisiert gebucht.
19	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Nicht durch die Buchungsheuristik zugeordnete Einzahlen werden am gleichen Tag bearbeitet. Durch Zahlungen von Verkehrsordnungswidrigkeiten per Bank-App erfolgt die Zahlung teilweise vor der Sollstellung.
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Mahnwesen erfolgt im Rahmen der Jahresarbeitsplanung (verbindliche Termine und Fristen werden vorgegeben)
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja schriftliche Regelungen liegen vor
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Verfügung Forderungsvollstreckung im öffentlich-rechtlichen Vollstreckungsdienst
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 8.1 Verfügung Forderungsvollstreckung
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Die Vollziehungsbeamten leiten Verfahren zur Abnahme der Vermögensauskünfte bei Unpfändbarkeit selbständig ein

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	nicht erfüllt	0	2	0	6	Nein, es gibt keine Zentralisierung
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Nr. 3.3 Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 1.5 Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbeurteilung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ein Bewertungsleitfaden zur Dokumentation der Vorgehensweise bei der Forderungsbeurteilung liegt vor
	Punktzahl Organisation				63	72	
	Erfüllungsgrad Organisation in Prozent				88		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				6	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				50		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				156	171	

	Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Erfüllungsgrad gesamt				91		

Tabelle 5 „Erfüllungsgrad Digitalisierung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	2	ja
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	ja
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	1	ja
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:						
34	angenommen	nein	0	1	0	1	nein
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	nein
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					nur Bundesdruckerei
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	ja
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	ja	0	1	0	1	nein

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektro- nische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	ja
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstre- ckungsakte.	ja	1	2	2	2	Im KAV sind weitgehend der Verfahrensstand und die Voll- streckungsmaßnahmen doku- mentiert.
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papieraus- drucke wird weitest gehend verzichtet.	ja	1	1	1	1	Derzeit Toughbooks mit mobilem Direktzugriff auf SAP / KAV. Tab- letts sind im Bestellprozess. Auf Papier wird weitestgehend ver- zichtet.
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	Wurde geprüft - derzeit werden die Erfahrungen anderer Kom- munen abgewartet
	Punktzahl Digitalisierung				12	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung				71		

➔ 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