ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Bundesstadt Bonn im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn 3
  - Managementübersicht 3
- Ausgangslage der Stadt Bonn 7
  - Strukturelle Situation 7
  - Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen 8
- Überörtliche Prüfung 10
  - Grundlagen 10
  - Prüfungsbericht 10
- Prüfungsmethodik 12
  - Kennzahlenvergleich 12
  - Strukturen 12
  - Konsolidierungsmöglichkeiten 13
  - gpa-Kennzahlenset 13
- Prüfungsablauf 14
- Anlage: Ergänzende Tabellen 15

Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn 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			▲

Der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation** ist für die Stadt Bonn weiterhin hoch, denn sie unterliegt einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept (HSK). Konsolidierungserfolge hat die Stadt Bonn in erster Linie durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B im Jahr 2015 und eine restriktive Mittelbewirtschaftung erzielt. Aufwandssteigerungen konnten dadurch jedoch nur anteilig kompensiert werden.

Die Haushaltsjahre 2017 und 2018 konnte Bonn erstmals seit 2009 wieder jeweils mit einem positiven **Ergebnis** abschließen. Im Jahr 2018 lag dieses bei rund 10,3 Mio. Euro. Neben den eigenen Konsolidierungsbeiträgen hat sich die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre auf den Haushalt der Stadt Bonn durch gestiegene Steuererträge und Schlüsselzuweisungen ausgewirkt.

Die **Planung** der Stadt Bonn sieht nach Fehlbeträgen in den Jahren 2019 und 2020 erneut positive Jahresergebnisse ab 2021 vor. Diese Planung wird getragen von der Erwartung einer weiter günstigen Entwicklung des Steueraufkommens. Dieses und weitere wesentliche Ertrags- und Aufwandsarten sind nachvollziehbar geplant, unterliegen aber allgemeinen konjunkturellen Risiken.

Handlungsbedarf für die Stadt Bonn sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse zu bestätigen und zu verstetigen. Risiken könnte der hohe Bestand an Liquiditätskrediten bergen, denn Zinsänderungsrisiken wirken sich unmittelbar und kurzfristig auf die Ergebnisrechnung der Stadt Bonn aus. Die planerisch vorgesehenen Finanzmittelüberschüsse sollten daher für den Abbau dieser Verbindlichkeiten eingesetzt werden; Investitionen kann Bonn voraussichtlich nur über Investitionskredite mitfinanzieren. Teile des Gebäudevermögens weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Dies könnte auf einen Reinvestitionsbedarf hindeuten.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Informationen zur **Steuerung der Haushaltswirtschaft** liegen der Bonn vor. Sie hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses grundsätzlich ein. Über ein Finanzcontrolling erhalten die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik notwendige Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung. So können sie reagieren, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Ertragsseitig sieht die gpaNRW bei der Erhebung von Benutzungsgebühren keine Handlungsmöglichkeiten mehr. Die Realsteuerhebesätze liegen auf durchschnittlichem Niveau. Die **Refinanzierungsmöglichkeiten** durch Straßenbaubeiträge nutzt die Stadt Bonn gut aus.

Bei der **Zahlungsabwicklung im engeren Sinne** erreicht die Stadt Bonn im Jahr 2018 bei geringem personellen Einsatz die höchste Anzahl an Einzahlungen aller kreisfreien Städte. Günstig wirkt sich ein hoher Anteil bei den SEPA-Lastschriftmandaten aus. Die Stadt Bonn sollte allerdings Maßnahmen ergreifen, um die hohe Anzahl ungeklärter Einzahlungen zu verringern. In der Gesamtschau werden die Arbeiten jedoch sach- und zeitgerecht erledigt. Um noch gezielter und systematischer steuern zu können, sollte die Stadt ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Die **Vollstreckung** der Stadt Bonn ist seit 2016 von hoher Fluktuation gekennzeichnet und hat infolgedessen 2018 nur unterdurchschnittlich viele Vollstreckungsforderungen abgewickelt. Bei der Digitalisierung der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung sieht die gpaNRW noch Entwicklungspotenzial, z. B. durch die Möglichkeit der Annahme von e-Rechnungen und der Einführung einer digitalen Vollstreckungsakte. Eine Verbesserung der Bearbeitung von Vollstreckungsforderungen sollte auch durch die für 2020 vorgesehene Einführung einer Vollstreckungssoftware möglich sein.

Ein wesentlicher und zuletzt stark gestiegener Anteil der von den kreisfreien Städten zu tragenden Aufwendungen entfällt auf die **Transferaufwendungen im Jugend- und Sozialbereich**. Anders als in vielen kreisfreien Städten ist in Bonn der Fehlbetrag der **Hilfen zur Erziehung** je Einwohner unter 21 Jahren bis 2018 nicht wesentlich angestiegen. Im interkommunalen Vergleich liegt er, begünstigt durch einen hohen Jugendquotienten und einen hohen Anteil **ambulanter Hilfen**, auf niedrigem Niveau. Bei den **stationären Hilfen** gehört Bonn hingegen zu den kreisfreien Städten mit den höchsten fallbezogenen Aufwendungen für Heimerziehung. Dies gilt vor allem für junge Volljährige. Die Stadt Bonn sollte die hier in den letzten Jahren gesetzten Standards der Hilfegewährung genau analysieren und ggf. Gegenmaßnahmen entwickeln. Positiv ist, dass die Stadt über ein hierfür geeignetes Fach- und Finanzcontrolling verfügt. Insgesamt ist die Stadt Bonn bei der Steuerung und der Organisation gut aufgestellt.

Die Transferaufwendungen für die **Hilfe zur Pflege** je Leistungsbezieher sind in Bonn im Jahr 2018 vergleichsweise hoch, aufgrund der guten Kaufkraft und einem geringen Altenquotienten ist die Anzahl der Leistungsbezieher allerdings gering. Dennoch gehört Bonn zu den kreisfreien Städten, die die höchsten Transferaufwendungen je Einwohner ab 65 Jahren zu tragen haben. Die Quote der grundsätzlich weniger kostenintensiven **ambulanten Hilfen** ist leicht überdurchschnittlich. In Bonn sind diese Hilfen jedoch insbesondere 2018 teurer als in vielen kreisfreien Städten und wirken entsprechend wenig entlastend auf die Höhe der Transferaufwendungen. Ursache sind teure Fallkonstellationen, die es in den Vorjahren in geringerem Umfang gab. Im **stationären Bereich** sind die Transferaufwendungen durch vergleichsweise wenige, aber teure Fälle geprägt. Hinzu kommt gegebenenfalls das **Pflegewohngeld**, das bei der Pflege außer-

halb von Einrichtungen entfällt. Eine Handlungsmöglichkeit besteht darin, künftig die Erträge für die Unterhaltsheranziehung ohne die Erträge des überörtlichen Trägers auszuwerten. Nur so kann das Ziel verfolgt werden, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege durch die Unterhaltsheranziehung zu verringern. Auch Organisation und Steuerung können noch verbessert werden, z. B. durch eine Stellenbemessung auf Grundlage von Fallzahlenschlüsseln. Zudem sollten die beiden Aufgabenbereiche der Leistungsgewährung und des Fachdienstes der Bonner Altenhilfe besser vernetzt werden.

Besonderen Einfluss auf die **Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung** nehmen in Bonn das vergleichsweise hohe Mietniveau und die daraus resultierenden hohen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung. Bonn gehört 2018 zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher im interkommunalen Vergleich. Aufgrund der geringen SGB II-Quote sind die Transferaufwendungen je Einwohner jedoch niedrig.

Die **Verkehrsflächen** der Stadt Bonn weisen eine ausgewogene Altersstruktur auf. Der seit der Eröffnungsbilanz 2007 entstandene bilanzielle Werteverzehr ist allerdings erheblich, weil die **Reinvestitionen** in das bestehende Vermögen seit Jahren die Abschreibungen nicht kompensieren. Ob der tatsächliche Zustand dem bilanziellen Wert entspricht, kann mangels aktueller Zustandsdaten nicht beurteilt werden. Daher sollte die Stadt Bonn eine Zustandserfassung durchführen, um Informationen über den tatsächlichen Zustand zu erhalten. Auf dieser Basis sollte sie eine Erhaltungsstrategie entwickeln, die die wirtschaftlich optimalen Erhaltungsmaßnahmen definiert. Hierzu gehört auch eine angemessene **Unterhaltung**. Die Unterhaltungsaufwendungen unterschreiten den von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Richtwert von 1,30 Euro je qm und Jahr deutlich. Positiv ist, dass die Stadt Bonn bereits wesentliche Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenflächenerhaltung geschaffen hat. Eine flächendeckende und aktuelle EDV-gestützte Informationsbasis ist derzeit aber noch nicht vorhanden. Daher sollte die vorhandene Straßendatenbank zum zentralen Informationssystem ausgebaut und insbesondere mit Schnittstellen zur Aufbruchdatenbank, zur Anlagenbuchhaltung sowie zur Kostenrechnung versehen werden.

Im **Friedhofswesen** geht die Nachfrage nach Erdgräbern für Sargbestattungen zurück. Dagegen steigt die Nachfrage nach Bestattungen in Urnengräbern deutlich an. Hierdurch wird sich der **Flächenbedarf** in Zukunft verringern, auch wenn nach den Prognosen die Sterbefallzahlen deutlich ansteigen werden. Dies, aber auch die im Vergleich höchsten Kosten für die **Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen** erschweren die Deckung der Kosten durch Gebühreneinnahmen. Positiv ist, dass die Stadt Bonn aus diesen Gründen ein Friedhofskonzept entworfen hat. Aus Sicht der gpaNRW sind die darin genannten Maßnahmen geeignet, die Kosten des Friedhofswesens deutlich zu senken. Das Friedhofskonzept sollte daher zeitnah beschlossen werden. Auf lange Sicht sollte eine deutliche Flächenreduzierung erreicht werden; kurzfristig sollten über veränderte Parameter in der **Gebührenkalkulation** höhere Gebühreneinnahmen angestrebt werden.

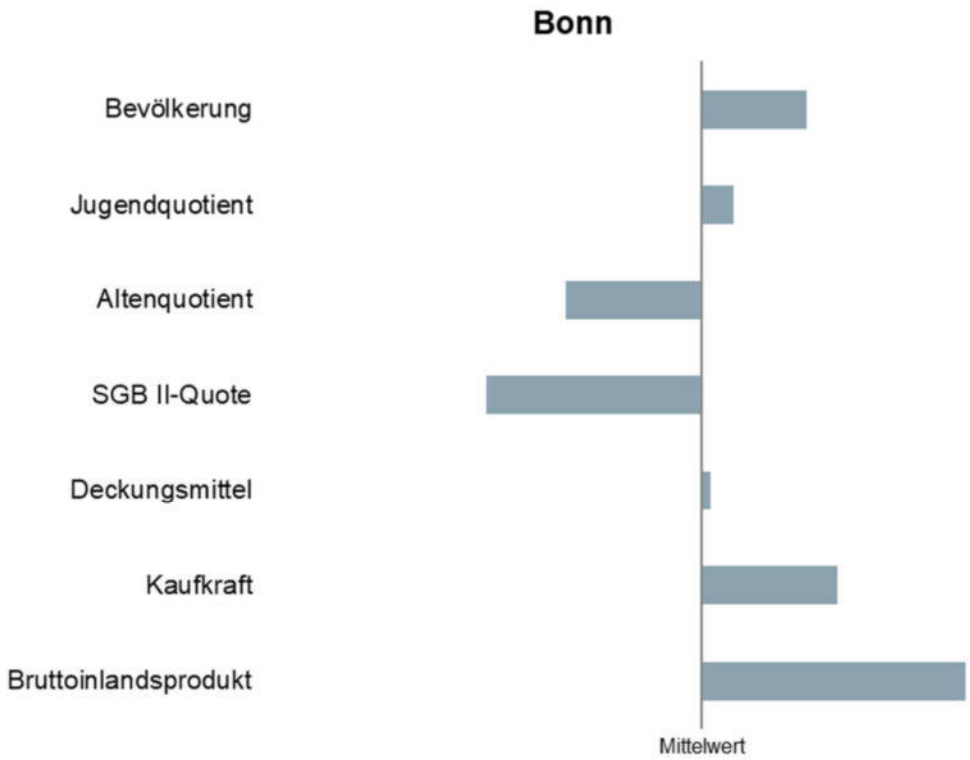
Die **Bauaufsicht** der Stadt Bonn gehört 2018 sowohl bei den vereinfachten als auch normalen **Baugenehmigungsverfahren** zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der niedrigsten Gesamtlaufzeit von Bauanträgen. Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen sind nicht ersichtlich. Die Softwarelösung unterstützt die Prozesse gut, bei der digitalen Bearbeitung bestehen noch Entwicklungsmöglichkeiten. Es bietet sich auch an, die Bauaufsicht künftig mit Zielen und Kennzahlen zu steuern. Die **Bauberatung** ist gut aufgestellt,

allerdings sollte die Stadt Bonn die vergleichsweise hohe Anzahl zurückgenommener Bauanträge prüfen. Die **Bauüberwachung** der Stadt Bonn weist im interkommunalen Vergleich die höchste Anzahl an pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle aus. Aus Sicht der gpaNRW sollten organisatorische Maßnahmen geprüft werden, um das Personal zu entlasten.

Ausgangslage der Stadt Bonn

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bonn. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1]. 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.



In der Stadt Bonn lebten am 31. Dezember 2017 auf einer Fläche von etwa 141 qkm 325.490 Einwohner. Die Stadt untergliedert sich in vier Stadtbezirke mit eigenem Bezirksbürgermeister und eigener Bezirksvertretung sowie 51 Ortsteile.

Nach den Prognosen von IT.NRW ist die Stadt Bonn die am viertstärksten wachsende kreisfreie Stadt. Bereits zum Prüfungszeitpunkt gehört Bonn zu den überdurchschnittlich dicht besiedelten kreisfreien Städten. Hierbei spielt eine Rolle, dass Bonn als Einkaufsstadt, Universitätsstadt und Arbeitsort im südlichen Rheinland eine zentrale Funktion einnimmt. Dies führt in Verbindung mit der dichten Besiedlung der Stadt zu einer höheren Verkehrsbelastung des Straßennetzes als in vielen anderen Städten. Hieraus ergeben sich auch entsprechende Anforderungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen, die wir im Prüfungsbericht „Verkehrsflächen“ näher beleuchten.

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

Auch die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)[2] in den letzten Jahren unterstreicht, dass Bonn eine wachstumsstarke Stadt mit inzwischen sehr hoher Wirtschaftsleistung ist. Dies wird auch im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2014 deutlich, bei der noch ein unterdurchschnittliches BIP festgestellt wurde. Diese hohe Wirtschaftsleistung schlägt sich auch in einer hohen Kaufkraft[3] der Bonner Einwohner nieder.

Die Altersstruktur der Bonner Einwohner zeichnet sich durch überdurchschnittlich viele junge[4] und vergleichsweise wenige alte[5] Menschen aus. Der hohe Anteil junger Menschen ist – soweit sie jünger als 20 Jahre sind – der auf die zahlreichen in Bonn lebenden Studierenden zurückzuführen. In der Bevölkerungsprognose steigen der Altenquotient und damit auch die Sterbefallzahlen deutlich an, was sich auch auf die Nachfrage nach Bestattungsangeboten auf den städtischen Friedhöfen auswirkt. Wir greifen diese Thematik im Teilbericht Friedhofswesen auf.

Unter den kreisfreien Städten hat Bonn die zweitniedrigste SGB II-Quote. In Verbindung mit der hohen Kaufkraft je Einwohner wirkt sich dies in den von uns betrachteten Handlungsfeldern Hilfe zur Erziehung, Hilfe zur Pflege und Grundsicherung nach dem SGB II grundsätzlich entlastend aus. Der Anteil der Bevölkerung, der auf Transferleistungen angewiesen ist, ist vergleichsweise gering.

Die Attraktivität als Wohnort hat zu einem hohen Mietniveau geführt. Daraus resultieren hohe Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung. Infolgedessen hat die Stadt Bonn bei den Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II je Fall hohe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu tragen.

Entscheidend für die Leistungsfähigkeit einer Stadt ist unter anderem die Höhe der Deckungsmittel[6]. Bonn verfügt über etwas höhere Erträge aus Deckungsmitteln als der Mittelwert der kreisfreien Städte, um die laufenden Aufwendungen zu decken. Auf die Haushaltssituation geht die gpaNRW im Teilbericht Finanzen näher ein.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Berichtsentwürfe zur letzten Prüfung der gpaNRW wurden Ende März 2015 inklusive der von den Fachämtern dazu gefertigten Stellungnahmen den Ratsfraktionen sowie dem Verwaltungsvorstand und dem Rechnungsprüfungsamt zur Kenntnis gegeben.

Der endgültige Bericht wurde den vorgenannten Adressaten zur Verfügung gestellt und zur Kenntnis genommen bzw. beschlossen:

- Verwaltungsvorstand im April 2015

[2] BIP je Erwerbstätigem im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017

[3] Kaufkraft: Summe aller Nettoeinkünfte bezogen auf den Wohnort

[4] Jugendquotient: Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

[5] Altenquotient: Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

[6] Deckungsmittel: arithmetisches Mittel der Jahre 2015 bis 2018 der Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen

- Rechnungsprüfungsausschuss vom 27. Mai 2015
- Rat vom 18. Juni 2015

Die Stellungnahme der Verwaltung zum Prüfungsbericht enthielt unter anderem auch Hinweise auf die etwaige Umsetzung der Empfehlungen. Inwiefern diese seitens der Fachämter umgesetzt oder auf anderer Weise nachvollzogen wurden, wurde jedoch nicht dokumentiert.

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 Bonn 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-Durchschnittswerten[7]. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

[7] 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.

Prüfungsablauf

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

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

Für die interkommunalen Vergleiche verwenden wir in der Stadt Bonn überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Ergänzend haben wir die interkommunalen Vergleiche für 2017 dargestellt. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2017, der örtlich geprüfte Jahresabschluss 2018, der Gesamtabschluss des Jahres 2011 sowie die Haushaltsplanung 2019 und 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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	Frank Breidenbach
Finanzen	David Limburg
Hilfe zur Erziehung	Stefan Görgen
Hilfe zur Pflege	Stefanie Wessel
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Stefanie Wessel
Verkehrsflächen	Antonius Keils
Friedhofswesen	Antonius Keils
Bauaufsicht	Thomas Malek
Zahlungsabwicklung	Thomas Malek

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In mehreren Abschlussgesprächen wurden die Dezernentinnen und Dezernenten der Stadt Bonn über die ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich betreffenden Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 19. Februar 2020

gez.	gez.
Thomas Nauber	Frank Breidenbach
Abteilungsleitung	Projektleitung

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Bonn ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ab dem Jahr 2021 ausgeglichene Haushalte dar. Bonn geht davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK spätestens im Jahr 2024 zu erreichen.
Ist-Ergebnisse	
F2	2017 und 2018 kann die Stadt Bonn erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse ausweisen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Bonn.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die mittelfristige Planung der Stadt Bonn sieht ab 2021 ausschließlich positive Jahresergebnisse vor. Die Haushaltsplanung der Stadt Bonn basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. Einige für den Haushaltsausgleich sehr wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.
Eigenkapital	
F4	Nur wenige kreisfreie Städte haben eine höhere Eigenkapitalquote als die Stadt Bonn, ein Überschuldungsrisiko besteht also derzeit nicht. Der seit der NKF-Einführung eingetretene hohe Eigenkapitalverzehr ist mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit nicht vereinbar. Durch die Jahresüberschüsse 2017 und 2018 konnte diese Entwicklung zuletzt allerdings gestoppt werden.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Gesamtschulden sowie die -verbindlichkeiten der Stadt Bonn sind im interkommunalen Vergleich 2014 überdurchschnittlich. Kritisch zu sehen sind insbesondere die für den hohen Bestand an Liquiditätskrediten in der Bilanz der Stadt Bonn anfallenden Zinsaufwendungen, die den Handlungsspielraum der Stadt einschränken. In der mittelfristigen Planung sinken die Liquiditätskredite. Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen hingegen zu steigenden Investitionskrediten.
F6	Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Infrastrukturvermögen. Der kontinuierliche Vermögensverzehr ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bonn hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses grundsätzlich ein. Lediglich der Jahresabschluss 2017 konnte aufgrund einer umfassenden Inventur nicht fristgerecht aufgestellt werden.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.		
F3	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Bonn über den im Jahr 2015 angehobenen Hebesatz der Grundsteuer B und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Bonn über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E3	Die Stadt Bonn sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.
F4	Die Stadt Bonn überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie investive Auszahlungsermächtigungen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten im hohen Maße. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt jährlich durchschnittlich zu 77 Prozent aus.		
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Bonn nutzt in Bezug auf die kalkulatorische Abschreibung und den kalkulatorischen Zinssatz ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebührenbereich gut aus.		
F2	Die Stadt hat ihre Steuersätze zuletzt im Jahr 2015 angehoben. Die Realsteuerhebesätze befinden sich auf einem durchschnittlichen Niveau.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Bonn hat eine hohe Kinderarmut gemäß der Einstufung des Arbeitskreises Jugend der TU Dortmund. Zusätzlich ist die Anzahl der Alleinerziehenden an den Bedarfsgemeinschaften des SGB II erhöht. Alle weiteren erhobenen strukturellen Rahmenbedingungen in der Stadt Bonn fallen begünstigend aus..		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Bonn hat im wirkungsorientierten Haushalt eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung implementiert. Dabei wurden strategische Ziele definiert und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele entwickelt. Jährlich erstellt der Fachbereich einen Entwicklungsbericht, welcher dem Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie vorgelegt wird.		
F3	Die Stadt Bonn hat eine dezentrale, sozialräumliche Aufbauorganisation. Der Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe (FFE) gliedert sich auf sieben definierte Bezirke. Durch die sozialräumliche Orientierung wurden ebenfalls, analog den Bezirken, sieben Sozialräume definiert. Durch die enge Verzahnung von Sozialraumteams und den lokalen freien Trägern, ist es der Stadtgelungen, bedarfsgerechte Angebote vor Ort zu entwickeln und die Zusammenarbeit im Einzelfall zu vertiefen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der freien Träger haben ihre Büros teilweise in den Räumlichkeiten der Sozialraumteams. Die Dienst- und Fachaufsicht sind klar geregelt.		
F4	Die permanente Weiterentwicklung der Prozesse und Strukturen wird seitens des Amtes verfolgt. Hierfür wird eine externe Beratung in Anspruch genommen. Die gpaNRW bewertet die fortlaufende Analyse, einhergehend mit der Weiterentwicklung bestehender Prozesse positiv.		
F5	Mit der Schaffung der Stelle „Koordination für Sozialraumorientierung“ verfolgt die Stadt konsequent den sozialräumlichen Ansatz. Besonders die Einhaltung der Verfahrensstandards und die Unterstützung der Fachkräfte durch die Koordinatorin sind an dieser Stelle positiv hervorzuheben.		
F6	Die Stadt Bonn erarbeitet ein vielschichtiges internes Kontrollsystem. Alle Beteiligten des Amtes werden in die Prozesse eingebunden. Das interne Kontrollsystem im Amt für Kinder, Jugend und Familie ist ein fortlaufender Prozess und fester Bestandteil der Arbeit. Die Stadt Bonn legt Wert darauf, dass das interne Kontrollsystem in die allgemeine Arbeitsstruktur integriert wird. Mehraufwand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll möglichst vermieden werden.		
F7	Die Stadt Bonn verfügt über eine Vielzahl prozessintegrierter Kontrollen. Diese Kontrollen, einhergehend mit der Einführung des internen Kontrollsystems, bilden eine gute Basis um Risiken zu minimieren.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	In der Stadt Bonn besteht ein seit Jahres strukturiertes Finanzcontrolling. Jährlich erstellt das Amt Kinder, Jugend und Familie einen Jahresbericht zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, der dem Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie vorgelegt wird. Kennzahlen sind kein Bestandteil des Controlling-Berichts.	E8	Die Stadt Bonn sollte den Controlling-Bericht um steuerungsrelevante, selbst definierte Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z. B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Sinnvoll ist es, auch die Kennzahlen dieses Prüfungsberichts fortzuschreiben.
F9	Die Stadt Bonn verfügt über ein gut funktionierendes Fachcontrolling. Der Ansatz der sozialräumlichen Orientierung wird konsequent fortgeführt. Hierfür wurde die Stelle der Sozialraumkoordination geschaffen.		
F10	Die Abteilung Soziale Dienste besitzt ein Anbieterverzeichnis, in dem alle Informationen über die freien Träger zusammengefasst werden.		
F11	Die Stadt Bonn prüft, ob die Ziele im Hilfeplan erreicht werden. Hierzu nutzt das Amt unterschiedliche Formen der Wirkungsmessung.	E11	Die Dienstanordnung Hilfeplanung sollte detaillierter die Wirkungsmessung gewährter Hilfen beschreiben. Dies würde die Bedeutung der Wirkungsmessung widerspiegeln. Nach Möglichkeit sollte hierfür ein standardisiertes Verfahren vorhanden sein.
F12	Die einheitliche Arbeitsweise in den Sozialraumteams der Abteilung Soziale Dienste besitzt einen besonderen Stellenwert in der Stadt Bonn. Prozess- und Qualitätsstandards werden in der Stadt Bonn konsequent verfolgt und weiterentwickelt		
F13	Die Dienstanordnung Hilfeplanverfahren ist ein guter Orientierungsrahmen. Alle inhaltlichen Tätigkeiten werden ausgiebig beschrieben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind durch diese Dienstanordnung in der Lage, ihre Arbeit unabhängig durchzuführen. Eine grafische Darstellung der Prozesse besteht zum jetzigen Zeitpunkt im geringen Maße.	E13	Die Stadt Bonn sollte die ausführlich beschriebenen Abläufe zusätzlich in Flussdiagramme überführen. Hierdurch erhalten die Fachkräfte eine grafische, übersichtliche und zeitliche Abfolge der Prozesse.
F14	Die Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an der kollegialen Beratung wird durch die gpaNRW befürwortet. Schriftliche Vorgaben zur Wahl des preiswertesten Leistungsanbieters bestehen in der Stadt Bonn nicht.	E14	Der wirtschaftliche Aspekt bei der Vergabe der Leistungen sollte noch stärker berücksichtigt werden. Die fallführende Fachkraft sollte mindestens drei Angebote bei freien Trägern einholen, sofern der ermittelte Hilfebedarf mehrere Anbieter zulässt. Das günstigste Angebot sollte ausgewählt werden.
F15	Die direkte Prüfung einer möglichen Rückführung, kombiniert mit der Einbindung des Fachdienstes wird von der gpaNRW befürwortet. Laufzeitbegrenzungen für gewährte Hilfen bestehen in großen Teilen bei den ambulanten Hilfen und bei Hilfen nach § 41 SGB VIII. Obergrenzen für Fachleistungsstunden sind nicht definiert.	E15	Die Stadt Bonn sollte weitere Laufzeitbegrenzungen, differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen, in die Dienstanordnung Hilfeplanverfahren aufnehmen. Um die Bedeutung des Bonner Fachleistungsstundenmodells hervorzuheben, sollte dieses als Anlage der Dienstanordnung Hilfeplanung hinzugefügt werden. Ebenso sollte die Anzahl der maximal bewilligten Fachleistungsstunden definiert sein.

Feststellung		Empfehlung	
F16	Die Fortschreibung des Hilfeplanes am Ort der Leistungserbringung bei stationären und teilstationären Maßnahmen ist positiv zu bewerten, da die fallzuständige Fachkraft einen guten Eindruck von den Rahmenbedingungen des freien Trägers erlangen kann. Der Hilfeplan muss mindestens alle zwölf Monate fortgeschrieben werden.	E16	Die Hilfepläne sollten in geringeren Zeitabständen fortgeschrieben werden. Vor Ort sollte alle sechs Monate ein Hilfeplangespräch durchgeführt werden. Nur in genehmigten Ausnahmefällen sollten bis zu zwölf Monate zulässig sein.
F17	Werden Hilfen über das 18. Lebensjahr hinaus gewährt, ist die Prüfung der Verselbstständigung über das Gruppenangebot „Ready for Life“ Bestandteil des Hilfeplanverfahrens. Auch bei Kindern und Jugendlichen wird die Verselbstständigung in der Hilfeplanung berücksichtigt.	E17	Die Verselbstständigung sollte bereits bei Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr verbindlicher Bestandteil der Hilfeplanung sein. Die Stadt Bonn sollte dies in der Dienstanordnung Hilfeplanung berücksichtigen.
F18	Die Stadt Bonn führt jährlich eine Personalbemessung auf Ebene der Sozialraumteams durch. Dabei werden die selbst definierten Standards als Grundlage der Zeitbemessung herangezogen. Auch die Einarbeitung neuer Bediensteter ist in einem Konzept geregelt. Hierbei führt das Amt eine dem individuellen Qualifikationsstand entsprechende Einarbeitung durch. Dies fördert die Bindung zum Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe. Des Weiteren werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schneller in die Fallverantwortung gebracht.		
F19	Im Jahr 2017 hat jede Vollzeit-Stelle durchschnittlich 42 Hilfeplanfälle bearbeitet. Im interkommunalen Vergleich ist dies der Maximalwert. Auch im Jahr 2018 stellt die Stadt Bonn mit 44 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle den Maximalwert. Ursache dieser Steigerung sind die gegenüber den Vollzeit-Stellen stärker ansteigenden Hilfeplanfälle.		
F20	In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden 2017 110 und 2018 119 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Bonn bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem höchsten Personaleinsatz. Die dezentrale Ausrichtung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe führt tendenziell zu einem höheren Personaleinsatz.		
F21	Die Stadt Bonn hat die Fallsteuerung ausgiebig beschrieben. Wesentliche Aspekte werden größtenteils aufgegriffen.		
F22	Das Verfahren zur Einrichtung von Projekten wird durch die gpaNRW positiv bewertet. Durch die sozialräumliche Orientierung werden passgenaue, niederschwellige Angebote dort platziert, wo der Bedarf besteht. Ebenfalls wird das jährliche Controlling der Projekte durch die gpaNRW positiv bewertet. Wenn der Bedarf eines Projektes nicht mehr besteht wird dieses eingestellt. Internen und externe Ressourcen werden somit geschont.		

Feststellung		Empfehlung	
F23	Die Stadt Bonn hat niedrige Fehlbeträge je Hilfefall und je Einwohner unter 21 Jahren. Beide Male zählt die Stadt zu den Kommunen mit den geringsten Fehlbeträgen.		
F24	Sowohl bei den Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sowie den Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung je Hilfefall gehört die Stadt Bonn zu den Kommunen mit den geringsten Aufwendungen. Die leicht unterdurchschnittliche Falldichte einhergehend mit einem hohen Anteil ambulanter Hilfefälle sowie definierte und gelebte Standards wirken sich günstig auf die Aufwendungen aus.		
F25	Die hohen Aufwendungen je stationärem Hilfefall belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Im besonderen Maße nehmen die stationären Aufwendungen für junge Volljährige Einfluss auf diese Kennzahl.		
F26	Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Bonn den höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt. Dieses gute Ergebnis wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.		
F27	Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die Stadt Bonn. Der geringe Anteil an Vollzeitpflegefällen belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung.		
F28	Die Falldichte der Stadt Bonn ist unterdurchschnittlich. Der hohe Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung begünstigt die unterdurchschnittliche Falldichte. Auch die sozialräumliche Orientierung kann einen positiven Einfluss haben.		
F29	Die Aufwendungen je Hilfefall flexible ambulante erzieherische Hilfen sind vergleichsweise hoch. Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden besteht nicht.		
F30	Die Aufwendungen je Hilfefall der sozialpädagogischen Familienhilfe sind hoch. Diese hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. In der Stadt Bonn gibt es keine Begrenzung von Fachleistungsstunden. Die Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden konnte systembedingt nicht ausgewertet werden.	E30	Die Stadt Bonn sollte die systemischen Voraussetzungen schaffen, um die Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden auswerten zu können. Hierdurch erhält die Stadt Bonn eine zusätzliche, steuerungsrelevante Information, da somit die Aufwendungen je Fachleistungsstunde ermittelbar sind und über die Jahre fortgeschrieben werden können. Zusätzlich sollten definierte Obergrenzen für Fachleistungsstunden eingeführt werden. Hierzu sollten Regelungen getroffen werden, welcher Bedienstete welche Anzahl an Fachleistungsstunden freigeben kann. Die Begrenzung von Fachleistungsstunden kann zu einer Reduzierung der Laufzeiten führen. Ebenso können hierdurch die Aufwendungen je Hilfefall gesenkt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F31	Die Stadt Bonn verzeichnet interkommunal die niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege. Die niedrigen Aufwendungen entlasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.	E31	Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden. Durch einen höheren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können teurere stationäre Maßnahmen verhindert werden.
F32	Die Arbeiten des PKD und die dazugehörigen Standards sind in den Standards des Fachdienstes Adoption und Vollzeitpflege ausführlich beschrieben.		
F33	Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung, kombiniert mit der niedrigen Falldichte, begünstigen den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung im Jahr 2017. Durch die vorrangige Suche nach Bonner Trägern zur Leistungserbringung wird die Arbeit zur Rückführung in das Elternhaus und die persönliche Inaugenscheinnahme durch die Fachkraft erleichtert. Im Jahr 2018 steigen die Aufwendungen je Hilfefall sprunghaft an. Bonn zählt im Jahr 2018 zu den Städten mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung.	E33	Die Stadt Bonn sollte die Aufwendungen und Hilfefälle der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII und der jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII detailliert analysieren. Die Gründe für diese sprunghaften Entwicklungen sollten benannt werden können.
F34	Das standardisierte Verfahren der Stadt Bonn stellt sicher, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorrangig die den Sozialraumteams zugeordneten Bonner Träger für die Leistungsdurchführung beauftragen.		
F35	Die gpaNRW befürwortet die feste Verankerung der Rückführung im Rahmen der Hilfeplanung.		
F36	Die Stadt Bonn hat die Verselbstständigung nicht als integrierten Bestandteil in der Hilfeplanung aufgenommen.	E36	Die Verselbstständigung sollte ab dem 16. Lebensjahr mit allen Jugendlichen im Rahmen der Hilfeplanung thematisiert werden. Durch eine konsequent durchzuführende Verselbstständigung können Verweildauern verkürzt und Aufwendungen reduziert werden. Die Stadt Bonn sollte hierfür Standards entwickeln und in die Dienstanordnung aufnehmen. Die freien Träger sollten für jede Hilfeplanfortschreibung den Bericht um das Thema Verselbstständigung erweitern.
F37	Die konsequente Orientierung, Bonner Träger als Leistungserbringer zu beauftragen, fördert die Möglichkeit der persönlichen Inaugenscheinnahme. Die gpaNRW befürwortet die mindestens einmal jährlich zu erfolgende persönliche Inaugenscheinnahme.		
F38	Die Aufwendungen je Hilfefall intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung sind hoch. Ursächlich hierfür sind die Auslandunterbringen mit Aufwendungen von 88.789 Euro je Hilfefall. 63,64 Prozent der Hilfefälle der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung sind Hilfefälle mit Auslandsunterbringung.		

Feststellung		Empfehlung	
F39	Die Aufwendungen für Eingliederungshilfen je Hilfefall sind unauffällig. Dieses Ergebnis kommt deshalb zustande, da 590 ambulante Hilfefälle bestehen, in denen kein Integrationshelfer benötigt wird. Bei den Aufwendungen der Integrationshelfer je Hilfefall und bei den stationären Aufwendungen zählt die Stadt Bonn zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Im Jahr 2018 bildet die Stadt Bonn interkommunal den Maximalwert bei den Aufwendungen je Hilfefall Integrationshelfer.		
F40	Ein Spezialdienst zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung besteht in der Stadt Bonn bislang nicht. Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, z. B. in Schulen, werden in der Stadt Bonn bereits durchgeführt. Ein hierzu definierter Standard besteht bislang nicht.	E40	Die Planung zur Einführung eines Spezialdienstes sollte weiter vorangebracht werden. Durch die Spezialisierung kann der Aspekt der Rechtssicherheit verstärkt werden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im FFE entlastet werden. Bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte die Möglichkeit der Hospitation in Schulen berücksichtigt werden. Die Stadt Bonn sollte einen Standard zum Umgang mit Hospitationen entwickeln. Durch die Hospitationen erhält die Stadt ein differenziertes Bild zu Beurteilung der Teilhabebeeinträchtigung und erlangt zusätzliche Rechtssicherheit.
F41	Die Stadt Bonn hat auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen angemessen reagiert und das System der Poollösungen für Integrationshelfer eingeführt. Ob der schnelle Anstieg der Integrationshelfer zukünftig gebremst wird bleibt abzuwarten.		
F42	Die Stadt Bonn hat hohe Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. 22,99 Prozent der gesamten Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung werden für junge Volljährige aufgewendet. Dies ist im interkommunalen Vergleich der höchste Wert. Treiber der hohen Aufwendungen sind die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 41 SGB VIII. Diese betragen in Bonn 76.179 Euro und sind interkommunal ebenfalls der Maximalwert. Auch die interkommunal zweithöchste Falldichte belastet den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Die Verselbstständigung wird individuell geplant und am Hilfebedarf ausgerichtet.	E42.1	Die Stadt Bonn sollte die Standards der Hilfegewährung für junge Volljährige genauestens analysieren. Die Entwicklungen der Aufwendungen und Hilfefälle sollten im Finanzcontrolling engmaschig verfolgt werden. Sollten die Aufwendungen je Hilfefall junge Volljährige in Heimerziehung wieder ansteigen sollten die Gründe analysiert und Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.
		E42.2	Die Stadt Bonn sollte die Verselbstständigungsarbeit mit jungen Volljährigen intensivieren. Hierzu sollten weitere Plätze z. B. in Trainingswohnungen geschaffen werden.
F43	Die erhöhten Aufwendungen UMA je Hilfefall werden durch die hohen Aufwendungen je Hilfefall UMA nach § 41 SGB VIII beeinflusst.		

	Feststellung		Empfehlung
F44	Die Aufwendungen je Hilfefall Inobhutnahmen für Kinder und Jugendliche in der Stadt Bonn sind überdurchschnittlich. Diese nehmen keinen besonderen Einfluss auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.		
F45	Die vorläufigen Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Stadt Bonn nehmen keinen besonderen Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.		
Hilfe zur Pflege			
F1	Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten sind die Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren sowie ab 80 Jahren in der Stadt Bonn gering.		
F2	In Bonn wird sich die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 80 Jahren bis zum Jahr 2040 um 48 Prozent erhöhen. Der Anteil der pflegenden Angehörigen wird sich hingegen laut der Prognosen reduzieren. Aufgrund dessen wird die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Versorgung in der Pflege für die Stadt in den nächsten Jahren eine Herausforderung darstellen.		
F3	Die Stadt Bonn hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten vorteilhafte soziale Strukturen. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Bonn zukünftig weniger Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten.		
F4	Die Stadt Bonn hat 2018 noch vier Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen und zwei Leistungsbezieher in Einrichtungen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht neu begutachtet wurden. Inzwischen wurden alle Leistungsbezieher sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen entsprechend begutachtet.		
F5	In Bonn werden im Vergleich weniger Menschen sowohl in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen versorgt.		
F6	Die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen ist in den letzten Jahren angestiegen. Ein Einflussfaktor ist das anrechenbare Einkommen und Vermögen der Leistungsbezieher. Dieses geht nach Aussage der Stadt zurück. So können immer weniger Menschen die Pflege aus dem eigenen Einkommen und Vermögen decken und sind so auf Leistungen der Stadt angewiesen. Dies wirkt sich negativ auf die Leistungsdichte in Einrichtungen aus.		

Feststellung		Empfehlung	
F7	Bei den Erträgen aus Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege war es der Stadt Bonn nicht möglich, die Erträge ohne die des LVR als überörtlichen Träger anzugeben. Daher konnte für die Stadt kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.		
F8	Die Stadt Bonn zeichnet eine gute ambulante Quote aus, die über dem Durchschnitt des interkommunalen Vergleichs liegt.		
F9	Die Stadt legt hohe Priorität auf den vorpflegerischen Bereich zur Stärkung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. So schafft die Stadt die Voraussetzungen dafür, dass viele pflegebedürftige Menschen in ihrer vertrauten Umgebung versorgt werden können.		
F10	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Bonn vergleichsweise hoch. Dies gilt sowohl für die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb, als auch in Einrichtungen.		
F11	Bei den Erträgen aus Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege war es der Stadt Bonn nicht möglich die Erträge ohne die des überörtlichen Trägers anzugeben. Daher konnte für die Stadt kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.	E11	Im Rahmen des Finanzcontrollings sollte die Stadt Bonn zukünftig dafür sorgen, dass die Erträge für die Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen ohne die Erträge des überörtlichen Trägers ausgewertet werden können. Nur bei einer solchen Differenzierung ist es möglich, den Haushalt der Stadt zu steuern. Auch das im Haushalt verankerte Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege durch die Unterhaltsheranziehung zu verringern, kann nur so verfolgt werden.
F12	Die Organisation bei der Stadt Bonn kann noch verbessert werden.	E12.1	Um die Stellenausstattung besser bemessen zu können, sollte die Stadt Bonn auch für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen einen Fallzahlenschlüssel festlegen.
		E12.2	Die Stadt sollte der Aufgabe Wissenserhaltung und -transfer hohe Aufmerksamkeit widmen und eine Wissensplattform wie z. B. ein Verwaltungs-Wiki einführen. So können Überlastungen der bestehenden Belegschaft und Fluktuation verhindert werden.
F13	Nach Aussage der Stadt ist die Zusammenarbeit der Leistungsgewährung und des Fachdienstes der Bonner Altenhilfe bisher nicht präventiv ausgerichtet. Zudem gibt es bezogen auf das Haus der Bonner Altenhilfe für die Hilfe zur Pflege keine einheitliche Aktenführung.	E13	Die Stadt Bonn sollte die beiden Aufgabenbereiche der Leistungsgewährung und des Fachdienstes der Bonner Altenhilfe besser vernetzen. Zudem sollte die Stadt im Haus der Bonner Altenhilfe für die Fälle der Hilfe zur Pflege eine einheitliche Aktenführung festlegen. Dies könnte die Wirtschaftlichkeit und Informationsweitergabe steigern. Zudem haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit sich die Historie anzuschauen.

Feststellung		Empfehlung	
F14	Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hilfe zur Pflege liegen keine aktuellen Stellenbeschreibungen vor.	E14	Die Stadt Bonn sollte Stellenbeschreibungen für alle Stelle erstellen.
F15	Die Stadt Bonn bearbeitet bei der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen vergleichsweise wenige Fälle.	E15	Die Stadt Bonn sollte die Stellenausstattung anhand eines festgelegten Fallzahlenschlüssels regelmäßig neu bemessen.
F16	Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadt Bonn 2018 bei den Vollzeit-Stellen der Pflege- und Wohnberatung über dem Durchschnitt.		
F17	Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine leicht unterdurchschnittliche Stellenausstattung.		
F18	Das Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Bonn ist ausbaufähig. So sollte die Stadt die eigenen Erträge aus der Unterhaltsheranziehung getrennt von denen des überörtlichen Trägers auswerten können.	E18	Die Stadt Bonn sollte auch die durchschnittlichen Erträge je Leistungsberechtigten für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen berechnen und für die Steuerung nutzen. Zudem sollte sie dafür sorgen, dass die Erträge der Unterhaltsheranziehung differenziert von den Erträgen des überörtlichen Trägers ausgewertet werden können.
F19	Das Hilfeverfahren in der Stadt Bonn gewährleistet eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung.		
F20	Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden.		
F21	Es ist positiv, dass die Stadt Bonn über eine trägerunabhängige und kostenfreie Pflege- und Wohnberatung verfügt. Um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen, werden Pflegefachkräfte eingesetzt. Die geplante Neuausrichtung der Bonner Altenhilfe bietet die Chance, vorhandene Prozesse zu optimieren.	E21.1	Die Stadt sollte die Neuausrichtung der Bonner Altenhilfe nutzen, um die Prozesse zu optimieren und die vorhandenen Vordrucke zu überarbeiten. Zudem sollte sie in der Zukunft die Beratungen auswerten.
		E21.2	Die Stadt Bonn sollte ihre Internetpräsenz zur Pflege- und Wohnberatung optimieren. Die Internetseite sollte besser an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen und für Menschen mit einer schwächeren Sehleistung auch vorgelesen werden. Auch die Möglichkeit, die Informationen in verschiedenen Sprachen anzubieten, sollte die Stadt in Erwägung ziehen.
F22	Die kommunale Pflegeplanung der Stadt Bonn entspricht den gesetzlichen Anforderungen. Sie spricht Empfehlungen zur Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur unter Berücksichtigung der gesetzlichen, demografischen sowie besonderen örtlichen Bedingungen aus.		

Feststellung		Empfehlung	
F23	Das Quartiersmanagement übernimmt in Bonn eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle.	E23	Perspektivisch sollte die ressourcenorientierte Quartiersentwicklung unter Beteiligung städtischer, caritativer und privater Akteure weiterentwickelt werden.
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Stadt Bonn verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling. Die Ziele der Stadt wurden mit Maßnahmen hinterlegt und diese werden anhand von Kennzahlen gemessen.		
F2	Die Stadt Bonn verfügt über ein schlüssiges Konzept. Sie hat Richtwerte festgelegt und beachtet die sozialgerichtliche „Produkttheorie“.		
F3	Die Stadt Bonn gehört zu den 25 Prozent der im interkommunalen Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte mit den höchsten Transferaufwendungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind das vergleichsweise hohe Mietniveau und die daraus resultierenden hohen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.		
F4	Die Arbeitshilfe bietet eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F5	Die Stadt Bonn hat mit einer Dienstanordnung genaue Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Die Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.		
Verkehrsflächen			
F1	Die für die Steuerung erforderlichen Informationen werden in unterschiedlichen Abteilungen des Tiefbauamtes gepflegt. Die Abteilungen und Sachgebiete informieren sich anlassbezogen gegenseitig im täglichen Ablauf. Eine systematische, flächendeckende und übergreifende Zusammenführung der Informationen ist noch nicht realisiert. Zudem ist die Informationsbasis bezüglich der Kosten nicht vollständig. Dies erschwert eine systematische Steuerung.	E1.1	Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen sollten getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfasst werden, um eine höhere Transparenz zum Mitteleinsatz zu erhalten.
		E1.2	Die für die Steuerung erforderlichen Informationen zu Finanzdaten, Erhaltungsdaten usw. sollten in der Straßendatenbank zusammengeführt und regelmäßig ausgewertet werden.
F2	Die Straßendatenbank enthält die wesentlichen Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten zu den Verkehrsflächen. Die Informationen zu den Zustandsklassen sind jedoch nicht aktuell. Ebenso fehlen Informationen zu Aufbrüchen und zu durchgeführten	E2.1	Die Stadt Bonn sollte den aktuellen Zustand ihrer Verkehrsflächen ermitteln und in die Straßendatenbank einpflegen, um eine systematische Grundlage für das Erhaltungsmanagement zu erhalten.

Feststellung		Empfehlung	
	Erhaltungsmaßnahmen. Dies erschwert ein systematisches Erhaltungsmanagement.		
		E2.2	Die Daten zu den Aufbrüchen und zu Unterhaltungsaufwendungen sollten bei den jeweiligen Straßendaten in der Straßendatenbank erfasst werden. So werden alle Veränderungen und Aufwendungen zu einer Straße transparent. Dies erleichtert Entscheidungen zu erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen.
F3	Die Kämmerei hat in Absprache mit dem Tiefbauamt eine über die Darstellung im Haushalt hinausgehende einfache Kostenrechnung eingerichtet. Die Kosten werden überwiegend über Schlüssel verteilt. Aus der Kostenrechnung können Unterhaltungskosten der verschiedenen Anlagenteile (z. B. für Verkehrszeichen, Parkleitsystem usw.) entnommen werden. Eine Differenzierung der Verkehrsflächenerhaltung nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und -setzung ist dagegen nicht möglich. Kennzahlen können nur eingeschränkt gebildet werden. Eine Verbindung zur Straßendatenbank fehlt. Dies erschwert die Steuerung.	E3.1	Die Tätigkeiten der Mitarbeiter des manuellen Bereichs und die Maschineneinsätze sollten anhand von Stundenaufzeichnungen differenziert erfasst werden, um die Kostenrechnung weiter zu differenzieren und Steuerung der Straßenerhaltung zu verbessern.
		E3.2	Die Kostenrechnung für die Straßenerhaltung sollte weiter differenziert und mit der Straßendatenbank verknüpft werden, um eine bessere Transparenz zu Finanz- und Leistungsdaten herzustellen.
F4	Entscheidungen zur Straßenerhaltung werden innerhalb des Tiefbauamtes in eigner Verantwortung getroffen. Insgesamt ist die Straßenerhaltung von finanziellen Zwängen abhängig. Dies erschwert eine wirtschaftliche Straßenunterhaltung.	E4	Die Stadt Bonn sollte die geplante aktualisierte Zustandserfassung nutzen, um die Straßen-erhaltung strategisch hiernach auszurichten.
F5	Die Stadt Bonn koordiniert die Aufbrüche so, dass ihre Anzahl verringert wird. Die Genehmigung und Kontrolle der Aufbrüche erfolgen in einem geregelten Prozess. Es fehlt jedoch die Verbindung von der Software für Aufbrüche zur Straßendatenbank. Die Kontrollen werden durch großzügig gestaltete Ausführungszeiträume in den Genehmigungen und durch personelle Engpässe erschwert.	E5.1	Es sollte eine Schnittstelle von der Software für Aufbrüche zur Straßendatenbank geschaffen werden, damit alle relevanten Informationen in der Straßendatenbank vorliegen. Dies erleichtert Entscheidungen zu erforderlichen Maßnahmen der Straßenerhaltung.
		E5.2	Die Stadt Bonn sollte die Ausführungszeiträume begrenzen, damit Bauzeiten und Verkehrsstörungen eingegrenzt werden. Zudem können hierdurch auch die Kontrollen besser geplant werden.
		E5.3	Die Stadt Bonn sollte die Personalausstattung zur Kontrolle der Aufbrüche und zur Gewährleistungsabnahme untersuchen und ggf. verstärken, um die Ausführungsmängel bei Aufbrüchen zu reduzieren.
F6	Informationen aus der Straßendatenbank werden nur bei neu errichteten oder erneuerten Straßen in Papierform an die Anlagenbuchhaltung weitergeleitet. Ansonsten	E6	Die Stadt Bonn sollte die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement definieren und einen regelmäßigen Austausch aller relevan-

Feststellung		Empfehlung	
	gibt es keine automatisierte Verbindung zwischen Anlagenbuchhaltung, Haushaltsplanung und Straßendatenbank. Die gpaNRW sieht hier einen umfangreichen Handlungsbedarf.		ten Daten einrichten.
F7	Die Stadt Bonn muss je Einwohner eine geringere Verkehrsfläche erhalten als fast alle anderen kreisfreien Städte. Dies deutet auf eine geringere Haushaltsbelastung hin. Aufgrund der zentralen Funktion und dichteren Besiedlung der Stadt besteht aber auch eine höhere Verkehrsbelastung. Diese führt zu besonderen Anforderungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen.		
F8	Die langen Gesamtnutzungsdauern führen zu geringeren jährlichen Abschreibungen. Dennoch hat sich der Bilanzwert der Bonner Straßen seit 2010 um rund 21 Prozent verringert. Der Wertverlust wird nur zum Teil durch Investitionen ausgeglichen.		
F9	Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad von 50 Prozent deutet auf eine ausgeglichene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens hin. Der Wert von 50 Prozent ergibt sich zum großen Teil aus fortgeschriebenen Eröffnungsbilanzdaten. Eine aktuelle Inventur ist erforderlich, um den tatsächlichen Anlagenabnutzungsgrad zum jetzigen Zeitpunkt zu ermitteln.	E9	Die Stadt Bonn sollte die Zustandserfassung des Verkehrsflächenvermögens durchführen, um die aktuellen Restnutzungsdauern und den Anlagenabnutzungsgrad festzustellen. Nur so kann sicher beurteilt werden, ob der tatsächliche Zustand dem bilanziellen Abnutzungsgrad entspricht.
F10	Die in der Stadt Bonn getätigten Unterhaltungsaufwendungen sind seit Jahren weit unter dem empfohlenen Richtwert für Straßenunterhaltung. Die Prioritätenliste mangelhafter Straßen belegt einen bestehenden Unterhaltungsstau. Eine flächendeckende Einschätzung zum Umfang des Unterhaltungsstaus kann nur mit einer aktuellen Zustandserfassung getroffen werden.	E10	Nach einer flächendeckenden Zustandserfassung sollte ausgewertet werden, welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt wirtschaftlich sinnvoll durchzuführen sind. Aus der weiter differenzierten Kostenrechnung sollte der hierfür erforderliche Finanzbedarf ermittelt werden und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Haushalts und eingebettet in eine Erhaltungsstrategie zur Verfügung gestellt werden.
F11	Die Stadt Bonn tätigt bereits seit Jahren zu geringe Reinvestitionen, um den Wert der Verkehrsflächen zu erhalten. Die bereits erkannten Investitionsrückstände können aufgrund fehlender Haushaltsmittel nicht vollständig behoben werden. Da es aktuell keine flächendeckende Zustandserfassung der Verkehrsflächen gibt, kann nicht eingeschätzt werden, inwieweit bereits ein Investitionsstau entstanden ist.	E11	Die Stadt Bonn sollte die Mittel für Reinvestitionen deutlich erhöhen. Zunächst sollten die in der Prioritätenliste des Tiefbauamtes erkannten Investitionsrückstände behoben werden. Darüber hinaus sollte der gesamte Investitionsbedarf flächendeckend mit einer Zustandserfassung ermittelt und behoben werden, um ein Haushaltsrisiko aus einem möglichen Investitionsstau zu vermeiden.
F12	Die Stadt Bonn beteiligt ihre Einwohner an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		
Friedhofswesen			
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral beim Amt für Stadtgrün. Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Die Prozesse sind aufeinander abge-		

Feststellung		Empfehlung	
	stimmt. Grabbelegung und Unterhaltung sind gut miteinander verzahnt. Die Gebührenkalkulation erfolgt innerhalb des Sachgebietes Bestattungswesens. So liegen alle relevanten Informationen zeitnah vor. In der Stadt Bonn sind die Strukturen und Prozesse effektiv gestaltet.		
F2	Zur strategischen Ausrichtung hat die Stadt Bonn ein detailliertes Friedhofskonzept erstellt, das geeignet ist, das Friedhofswesen zukunftsgerichtet wirtschaftlicher zu gestalten. Eine endgültige Beschlussfassung steht aufgrund der seit eineinhalb Jahren dauernden Abstimmungen aus. Damit fehlt die nötige Handlungsgrundlage zur Umsetzung des Konzeptes.	E2	Die Stadt Bonn sollte das Friedhofskonzept zeitnah beschließen, damit eine Handlungsgrundlage für weiter zu konkretisierende Ziele und Maßnahmen besteht. Die Zielerreichung sollte mit Kennzahlen und Indikatoren gemessen und in einem Berichtswesen dokumentiert werden.
F3	Die Grabvergabe und -verwaltung wird durch die Fachsoftware gut unterstützt. In Verbindung mit der geo-Software können alle relevanten Auswertungen für die strategische Steuerung der Grabvergabe und Grünpflege erzeugt werden. Die Datenlage könnte mit einer digitalen Grabstellenvergabe und digitalen Arbeitsaufzeichnungen weiter verbessert werden.	E3	Die Stadt Bonn sollte die Grabvergabe durch mobile Datengeräte unterstützen. Zudem sollte sie Tätigkeitsaufzeichnungen der Grünpflegekräfte digital erheben.
F4	Die Stadt Bonn führt bereits vielfältige Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit durch. Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Präsenz in Printmedien, im Internet und über Veranstaltungen hat die Stadt bisher nicht umgesetzt.	E4	Die Stadt Bonn sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit - wie im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgeschlagen - mit einer eigenen Werbelinie, über Printmedien, Internet und Veranstaltungen erweitern, um die hohe Akzeptanz der Friedhöfe bei der Bonner Bevölkerung weiterhin zu sichern.
F5	Die Stadt Bonn erreicht im Friedhofswesen eine nahezu vollständige Kostendeckung. Es werden jedoch rund 30 Prozent der Kosten als gebührenneutral ausgegliedert. Zudem gibt es eine politisch gewollte Unterdeckung, die ebenfalls aus dem städtischen Haushalt finanziert wird. Es lässt sich derzeit nicht einschätzen, inwieweit die Schlüsselung der Personalkosten dem tatsächlichen Einsatz der Grünpflegekräfte auf den Friedhöfen entspricht. Die gpaNRW sieht hier einen Handlungsbedarf zur genaueren Kostenzuordnung.	E5.1	Die in diesem Bericht und im Entwurf des Friedhofskonzeptes aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten sollten dazu genutzt werden, Haushaltsbelastungen aus politisch gewollten Unterdeckungen und ausgegliederten gebührenneutralen Leistungen zu reduzieren.
		E5.2	Die Stadt Bonn sollte den Arbeitseinsatz in der Grünpflege anhand detaillierter Tätigkeitsaufzeichnungen in der Gebührenkalkulation berücksichtigen, um eine genauere Zuordnung des tatsächlichen Aufwandes zu erhalten.
F6	Bei den Grabnutzungsgebühren werden Vorteile aus der Wahlgrabnutzung nicht mit einem entsprechend höheren Gebührensatz belegt. Hierdurch ergeben sich bei zusätzlichen Bestattungen in den Wahlgräbern nur geringe Gebührenerträge für die Stadt. Zudem gibt es deutlich niedrigere Gebührensätze bei den Nebengrabtypen. Auch dies senkt das Gebührenaufkommen. Mit einem höheren Gebührenaufkommen	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt, die Gebührensätze für Wahlgräber im Vergleich zu den Reihengräbern zu erhöhen, um die Nutzungsberechtigten der Wahlgräber angemessen an den Vorteilen der Wahlgrabnutzung und am Mehraufwand für die Grünpflege zu beteiligen.

Feststellung		Empfehlung	
	könnte die Stadt einen Teil der ausgegliederten öffentlichen Grünanteile finanzieren.		
		E6.2	Die Stadt Bonn sollte die niedrigen Gebühren der Nebengrabtypen im Hinblick auf eine angemessene Beteiligung aller Nutzer am Gebührenaufkommen überprüfen.
F7	Das umfangreiche Angebot zum großen Teil nur gering ausgelasteter Trauerhallen trägt zu einem niedrigen Kostendeckungsgrad bei. Höhere Gebühren würden zu einem weiteren Rückgang der Nutzung führen. Die im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgesehene Reduzierung der Anzahl der Trauerhallen ist geeignet, den Kostendeckungsgrad zu verbessern.	E7	Die Stadt Bonn sollte die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um die Aufwendungen zu senken und den Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen zu verbessern. Neben Abriss und Umnutzung sollte die Stadt auch eine Übernahme durch die Bestatter prüfen.
F8	In Bonn geht die Nachfrage nach Erdgräbern für Sargbestattungen zurück. Dagegen steigt die Nachfrage nach Bestattungen in Urnengräbern deutlich an. Hierdurch wird sich der Flächenbedarf in Zukunft verringern, auch wenn die Sterbefallzahlen insgesamt ansteigen.		
F9	Das Ziel, die Friedhofsfläche von 3,63 qm je Einwohner auf 2,5 qm je Einwohner zur reduzieren, wird positiv gesehen. Die Stadt erreicht dies, indem sie Flächen von gering belegten Grabfeldern freizieht, um sie auszugliedern. Dennoch besteht eine stark lückenhafte Belegung in den verbleibenden Grabfeldern, die aufgrund fehlender Nachfrage nicht geschlossen werden kann. Hierdurch gestaltet sich die Grünpflege aufwendiger.	E9	Der Rat der Stadt Bonn sollte die im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgeschlagene Flächenreduzierung beschließen, um die Aufwendungen für das Friedhofswesen zu verringern. Darüber hinaus sollten noch weitere Grabfelder als bisher vorgesehen freigezogen werden, um die Grünpflege zu vereinfachen.
F10	Das Amt für Stadtgrün hat die veränderte Grabwahl im Entwurf des Friedhofskonzeptes berücksichtigt. Hieraus hat das Amt den detaillierten Entwurf des Friedhofskonzeptes entwickelt. Die gpaNRW sieht hierin eine gute Planung des künftigen Flächenbedarfs.		
F11	Die aufwendig gestalteten Friedhofsflächen verursachen hohe Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche. Die bereits vorliegenden Vorschläge zur Veränderung von Standards und Gestaltung wurden bisher nicht beschlossen. Inwieweit der Einsatz der Grünpflegekräfte wirtschaftlich bzw. entsprechend der festgelegten Pflegestandards erfolgt, lässt sich aufgrund fehlender Evaluation der Sollvorgaben und fehlender Tätigkeitsaufzeichnungen nicht beurteilen.	E11.1	Die Stadt Bonn sollte die Abstufung der Pflegestandards zeitnah beschließen. Mit landschaftsplanerischer Unterstützung sollten dicht belegte Flächen attraktiv aber auch pflegeleicht gestaltet werden. Weitere Flächen sollten freigezogen werden, um die Pflege dort wirtschaftlicher zu gestalten. Mit dem Rückbau von Wegeflächen insbesondere in Randbereichen könnten die Grünpflegekosten weiter reduziert werden.
		E11.2	Die Stadt Bonn sollte den Zeitbedarf (Sollzeit) für die Grünpflege anhand der aktuellen Flächenanteile neu ermitteln, um Zusammenhänge zwischen Friedhofsgestaltung, Pflegestandards und Arbeitsaufwand transparent zu machen. Zudem schafft sie so eine aktuelle Sollvorgabe für den Personaleinsatz.

Feststellung		Empfehlung	
		E11.3	Die Tätigkeitsaufzeichnungen in der Grünpflege sollten mit entsprechender technischer Ausstattung wieder durchgeführt werden, um mehr Transparenz zur Wirtschaftlichkeit und für Make-or-Buy-Entscheidungen zu erhalten.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Bonn bietet im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen.		
F2	Die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht im Haushalt abgebildet. Somit kann nicht beurteilt werden, ob die Gebühren auskömmlich sind.	E2	Die Stadt Bonn sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
F3	Die Stadt Bonn gehört 2018 zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen. Der Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge ist dagegen unterdurchschnittlich.	E3	Die Stadt Bonn sollte Maßnahmen prüfen, um den hohen Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen wieder zu reduzieren.
F4	Die Stadt Bonn hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess überwiegend mit einer fachspezifischen Software und der gesetzlich vorgeschriebenen Papierakte.		
F5	Der Prozessablauf in der Stadt Bonn ist effektiv. Es bestehen klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.		
F6	Bei den Bauanträgen erreicht die Stadt Bonn Laufzeiten, die deutlich kürzer sind als in den Vergleichskommunen.	E6	Die Stadt Bonn sollte zukünftig auch die Laufzeiten ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides erheben.
F7	Bei der Stadt Bonn hat sich der Personaleinsatz in 2018 reduziert. Durch die gesunkenen Fallzahlen ist der Kennzahlenwert auf gleichem Niveau wie 2017.	E7	Die Stadt Bonn sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten, um auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Bonn ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Bonn baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.		
F9	Die Stadt Bonn verzichtet bislang darauf, systematisch mit Kennzahlen und Zielen zu arbeiten.	E9	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung

Feststellung		Empfehlung	
			ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Bauberatung der Stadt Bonn stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die Wirkung zeigt sich in den im Vergleich auf dem Niveau des ersten Viertelwertes liegenden Anteil zurückgewiesener Bauanträge.	E10	Die Stadt Bonn sollte die Einführung von Textbausteinen prüfen, um die Gleichbehandlung von Anfragen sicher zu stellen und E-Mailanfragen schneller beantworten zu können.
F11	Die Stadt Bonn führt bei ihren Bauten in den überwiegenden Fällen auch Bauüberwachungen durch.		
F12	Die Stadt Bonn bildet den Maximalwert bei den pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle. Beim Overhead-Anteil bildet die Stadt Bonn den Minimalwert.	E12.1	Die Stadt Bonn sollte prüfen den Personaleinsatz zur Bearbeitung bauordnungsbehördlicher Verfahren durch interne Umschichtungen zu erhöhen. In einem ersten Schritt müssten die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen zur Qualifizierung der Mitarbeiter geschaffen werden. Darüber hinaus bietet es sich an Standards in Form von Prioritätensetzungen und eine Festlegung von Kontrollschwerpunkten als organisatorische Grundlagen zu dokumentieren.
		E12.2	Die Stadt Bonn sollte den Anteil des Overheads auf Optimierungsmöglichkeiten hin überprüfen, um eine sachgerechte Führungs- und Leitungsfunktion sicherstellen zu können.
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn erreicht einen leicht unterdurchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen hohen Wert. Die Anforderungen der KomHVO NRW sind weitestgehend erfüllt.	E2	Zukünftig sollte nur noch eine zentrale Niederschlagungsliste in der Zahlungsabwicklung geführt werden. Zudem sollte die Stadt Bonn die Zuständigkeit für Niederschlagungen auf die Zahlungsabwicklung übertragen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen durchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten. Die gpaNRW sieht positiv, dass die Stadt Bonn die Vermögensauskunft zukünftig selbst abnehmen will. Durch die beabsichtigte Selbstabnahme der Vermögensauskunft behält die Stadt Bonn das gesamte Verfahren in eigener Hand und vermeidet Unklarheiten.	E3	Die Stadt Bonn sollte die Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen künftig zentral von ihrer Zahlungsabwicklung durchführen lassen. Dabei sollte diese Aufgabe getrennt von der Vollstreckung bleiben.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen unterdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Bonn nicht aufgebaut. Es wurden bislang keine Ziele	E4	Es sollte zeitnah ein kennzahlengestütztes Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufgebaut werden, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.

Feststellung		Empfehlung	
	festgelegt und auch kein Berichtswesen aufgebaut.		
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Bonn einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen noch weitreichende Entwicklungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Bonn sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Sie sollte zeitnah eine Software für die Vollstreckung anschaffen. Die Vollstreckung sollte Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermitteln.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.		
F2	Die Stadt Bonn hat im Vergleich der kreisfreien Städte die niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist der interkommunal weit unterdurchschnittliche Personaleinsatz.		
F3	Die Stadt Bonn ist die Kommune mit dem niedrigsten Personal- und Sachaufwand in der Zahlungsabwicklung.		.
F4	Die Stadt Bonn erzielt im interkommunalen Vergleich die höchsten Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.		
F5	Die Stadt Bonn verfügt durchweg über hohe Anteile bei den SEPA-Lastschriftmandaten. Bei keiner Forderungsart unterschreitet der Wert den Median.		
F6	Die Stadt Bonn weist 2018 einen weit überdurchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.		
F7	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Bonn gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten ungeklärten Zahlungseingängen.	E7	Die Stadt Bonn sollte Maßnahmen ergreifen, um die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen zu reduzieren.
F8	Sowohl bei der Anzahl der Mahnungen als auch bei der Erfolgsquote erreicht die Stadt Bonn unauffällige Werte, die sich im Bereich des Medians befinden.		
F9	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Bonn erledigt die Aufgaben für Dritte wirtschaftlich.		
Vollstreckung			
F1	Die Stadt Bonn gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Ursächlich hierfür ist insbesondere die interkommunal niedrige Fallzahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Bonn gehört zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung.		
F3	Die Stadt Bonn versendet sowohl allgemeine Vollstreckungsankündigungen als auch konkrete Vollstreckungsankündigungen.		
F4	Die Stadt Bonn gibt im Rahmen der Amtshilfeersuchen einen hohen Anteil eigener Forderungen an andere Kommunen ab.	E4	Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Bonn unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.
F5	Die Stadt Bonn gehört in den Jahren 2017 und 2018 zum Viertel der Kommunen mit den wenigsten abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Ursächlich hierfür ist eine hohe Personalfluktuation. Neues Personal muss entsprechend geschult und eingearbeitet werden.	E5	Die Stadt Bonn sollte die Kennzahlen weiter beobachten und überprüfen, ob nach Abschluss der Einarbeitungsphase eine Verbesserung der Kennzahlenwerte erzielt wird.
F6	Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Bonn in den Jahren 2017 und 2018 auf einem niedrigen Stand, wenngleich ein Anstieg zu beobachten ist.	E6	Die Stadt Bonn sollte, aufgrund der steigenden Anzahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen, bei der Fallbearbeitung wie bisher auf die Verjährung achten, damit mögliche Forderungsverluste vermieden werden.

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Finanzen der Bundesstadt Bonn 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 15
- Haushaltssteuerung 25
  - Informationen zur Haushaltssituation 25
- Kommunale Abgaben 31
  - Beiträge 31
  - Gebühren 31
  - Steuern 31
- Anlage: Ergänzende Tabellen 33

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn im Prüfgebiet Finanzen 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.

Haushaltssituation

	gering	**Handlungsbedarf**	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Bonn, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin hoch. Bonn ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) in der Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Die Stadt geht davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK spätestens im Jahr 2024 zu erreichen.

Positiv ist, dass die Stadt Bonn 2017 und 2018 erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse ausweisen kann. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt bei diesen Jahresergebnissen von der aktuell guten gesamtwirtschaftlichen Lage profitiert hat. Bonn plant ab 2021 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich positive Jahresergebnisse. Die Haushaltsplanung basiert hierbei auf nachvollziehbaren Grundlagen. Dennoch bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, denn einige für den Haushaltsausgleich wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Die gpaNRW sieht für die Stadt Bonn den Handlungsbedarf darin, die guten Jahresergebnisse 2017 und 2018 zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um die Ausgleichsrücklage wieder zu füllen und somit das Eigenkapital wiederaufzubauen. Die Ausgleichsrücklage dient insbesondere dazu, um ungeplante Fehlbeträge sowie eintretende Risiken zu kompensieren und die Haushalte fiktiv auszugleichen. Zudem führen Überschüsse zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Reinvestitionsbedarfe bestehen in Bonns Infrastrukturvermögen. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über weitere Kredite finanzieren können.

Haushaltssteuerung

Die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse erstellt die Stadt Bonn in der Regel fristgerecht. Der Stadt liegen die Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft somit vor. Über ein Finanzcontrolling und das implementierte Berichtswesen erhalten die Entscheidungsträger der Verwaltung und der politischen Gremien notwendige Informationen, um reagieren zu können, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bonn zeigen Wirkung. Sie kann Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Weitere Anstrengungen sind aber erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Die Stadt kann sich dabei nicht allein auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Ihre investiven Auszahlungen plant die Stadt so gut sie kann, korrespondierend zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Bonn überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie investive Auszahlungsermächtigungen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten im hohen Maße. Investive Auszahlungsermächtigungen schöpft sie nicht vollständig aus.

Kommunale Abgaben

Die Stadt Bonn erhebt Gebühren und beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Zudem nutzt sie in Bezug auf die kalkulatorische Abschreibung und den kalkulatorischen Zinssatz ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebührenbereich gut aus.

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 Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse 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[1]

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPl / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPl / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPl / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPl / JA
2018	bekannt gemacht	örtlich geprüft[2]	noch offen	HPl / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPl
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPl

[1] Stichtag der Datenlieferung für die Prüfung: 30. Juni 2019. Die Gesamtabschlüsse von 2012 bis 2014 wurden nach diesem Stichtag aufgestellt. Daher beziehen sich die interkommunalen Vergleiche auf den Gesamtabschluss 2011. Die Werte bis 2014 werden nachrichtlich aufgeführt.

[2] Die Feststellung des Jahresabschlusses 2018 erfolgt am 12. Dezember 2019.

Die im Doppelhaushalt 2019/20 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Haushaltsstatus

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ab dem Jahr 2021 ausgeglichene Haushalte dar. Bonn geht davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK spätestens im Jahr 2024 zu erreichen.

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 eine geplante 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	2020
HSK genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X

Aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt die **Stadt Bonn** bereits seit vielen Jahren. Seit dem Jahr 2015 befindet sich die Stadt in der Haushaltssicherung. Der Doppelhaushalt 2019/20 sowie das Haushaltssicherungskonzept 2015 bis 2024 wurden von der zuständigen Bezirksregierung Köln unter der Voraussetzung genehmigt, dass ab dem Jahr 2021 ausgeglichene Haushalte dargestellt werden. Für das Jahr 2021 plant Bonn einen Überschuss von 5,2 Mio. Euro.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis**	-70.092	-150.439	-25.636	-64.870	59.515	10.347
Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	59.515	69.862
Allgemeine Rücklage*	1.260.399	1.094.335	1.081.311	1.024.664	1.028.597	1.030.130

*) Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.
**) Die Jahresergebnisse werden direkt der allgemeinen bzw. der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2011 vollständig verbraucht. Die Allgemeine Rücklage wurde entsprechend im Jahr 2011 anteilig reduziert. Die Ausgleichsrücklage konnte die Stadt durch die positiven Jahresergebnisse 2017 und 2018 wieder auf rund

70 Mio. Euro füllen.[3] Zudem weist Bonn 2018 eine allgemeine Rücklage von einer Mrd. Euro aus. Die Stadt ist im Vergleich zu anderen kreisfreien Kommunen nicht überschuldet und bilanziert einen positiven Bestand an Eigenkapital. Trotz der Jahresüberschüsse 2017 und 2018 bestehen dennoch die Pflichten, die die Stadt durch die Haushaltssicherung zu erfüllen hat, fort.

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-41.896	-45.675	5.182	5.583	10.483
Ausgleichsrücklage	27.966	0	0	0	0
Allgemeinen Rücklage	1.030.130	1.012.420	1.017.603	1.023.186	1.033.669

*) Die Jahresergebnisse werden direkt der allgemeinen bzw. der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Die Planung der Stadt Bonn sieht vor, ab dem Jahr 2021 einen ausgeglichenen Haushalt ausweisen zu können. Sie geht damit davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK spätestens im Jahr 2024 zu erreichen. Durch die positiven Jahresergebnisse in der mittelfristigen Planung wird die allgemeine Rücklage im Planungszeitraum sukzessive gefüllt. Die ab dem Jahr 2021 geplanten Überschüsse hat die Stadt Bonn, unter Berücksichtigung der negativen Haushaltsansätze 2019 und 2020, der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Einer Zuführung zur Ausgleichsrücklage steht die Regelung des § 96 Abs. 1 Satz 3 GO NRW entgegen. Soweit die Fehlbeträge von drei vorhergehenden Haushaltsjahre die allgemeine Rücklage reduziert haben, ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen.

Inwiefern die Planungen Risiken unterliegen, analysiert die gpaNRW im Berichtsteil „Plan-Ergebnisse“.

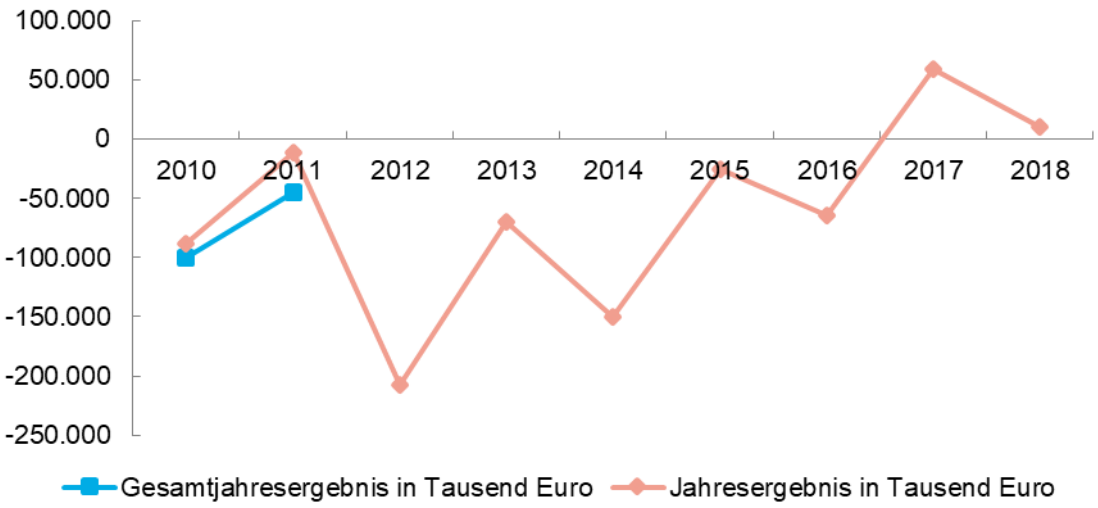
Ist-Ergebnisse

- **Feststellung**
  2017 und 2018 kann die Stadt Bonn erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse ausweisen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Bonn.

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.

[3] Die Ergebnisverwendung des Jahresabschlusses 2018 wurde zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht beschlossen.

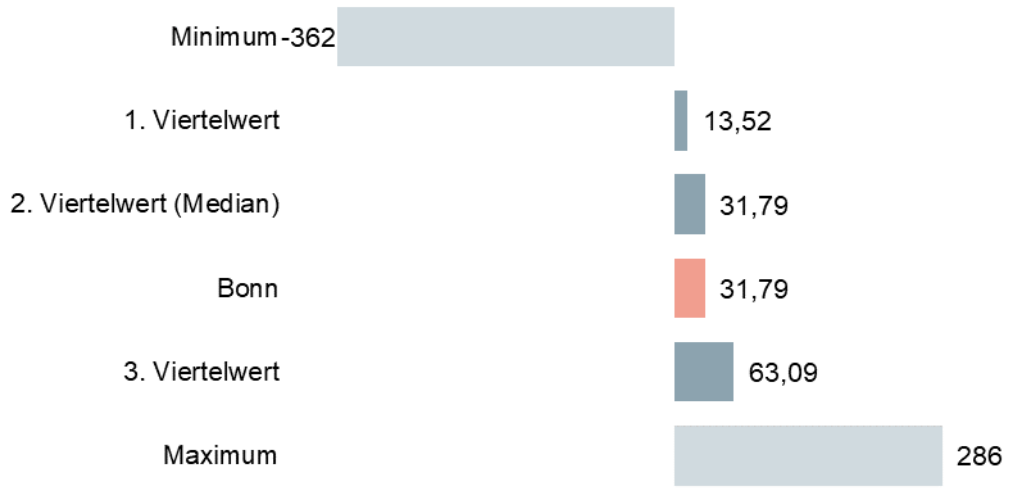
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse* in Tausend Euro



*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2015 vor.

Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Bonn** und des Konzerns Stadt Bonn haben sich in den zurückliegenden Jahren verbessert. Maßgeblichen Anteil hieran hatten insbesondere die Erträge aus Zuweisungen, Steuern und Kostenerstattungen. Insbesondere die beiden ersten Positionen wurden wesentlich begünstigt durch die gute konjunkturelle Lage. Die Jahresabschlüsse 2017 und 2018 weisen infolgedessen die besten Ergebnisse der Zeitreihe aus. Im interkommunalen Vergleich ist das Jahresergebnis 2018 je Einwohner durchschnittlich. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Stadt – im Gegensatz zu neun der im Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte – keine Konsolidierungshilfe des Landes erhalten hat.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2011[4]

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-139	-596	-379	-231	-144	-11,65	22

Mit seinen Gesamtjahresergebnis 2011 positioniert sich Bonn im interkommunalen Vergleich etwas besser.

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 sich diese Entwicklung abschwächen oder umkehren, dürfte 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 Haushaltsituation 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 2018, 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 (2014 bis 2018) eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir in Höhe von 48 Mio. Euro identifiziert.[5] Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als **„strukturelles Ergebnis“**.

[4] Zum Zeitpunkt der Prüfung lag bei der Stadt Bonn der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2011 vor.

[5] Aufwendungen für eine Einzelwertberichtigung auf dem Konto 547620. Das Ertragskonto 401300 der Gewerbesteuer wird in der Modellrechnung durch Durchschnittswerte ersetzt.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“[6]

Jahresergebnis	10.347
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	613.013
Bereinigungen Sondereffekte	-48.000
= bereinigtes Jahresergebnis	**-554.666**
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	526.880
= strukturelles Ergebnis	**-27.786**

Das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ ist schlechter als das Jahresergebnis der Stadt Bonn. Wie in den Jahren zuvor profitiert auch das Jahresergebnis 2018 von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne die in den letzten Jahren außerordentlich positive Entwicklung bei diesen Ertragsarten wäre die Ist-Situation der Stadt Bonn deutlich schlechter. So ist der Durchschnittswert der Gewerbesteuererträge 2014 bis 2018 um rund 34 Mio. Euro niedriger als die Gewerbesteuererträge, die die Stadt 2018 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer insgesamt um 16 Mio. Euro niedriger als die tatsächliche Position des Jahres 2018. Aktuell gibt es Hinweise, die darauf hindeuten, dass die konjunkturelle Entwicklung in 2018 eine vorläufige Spitze erreicht hat.

Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

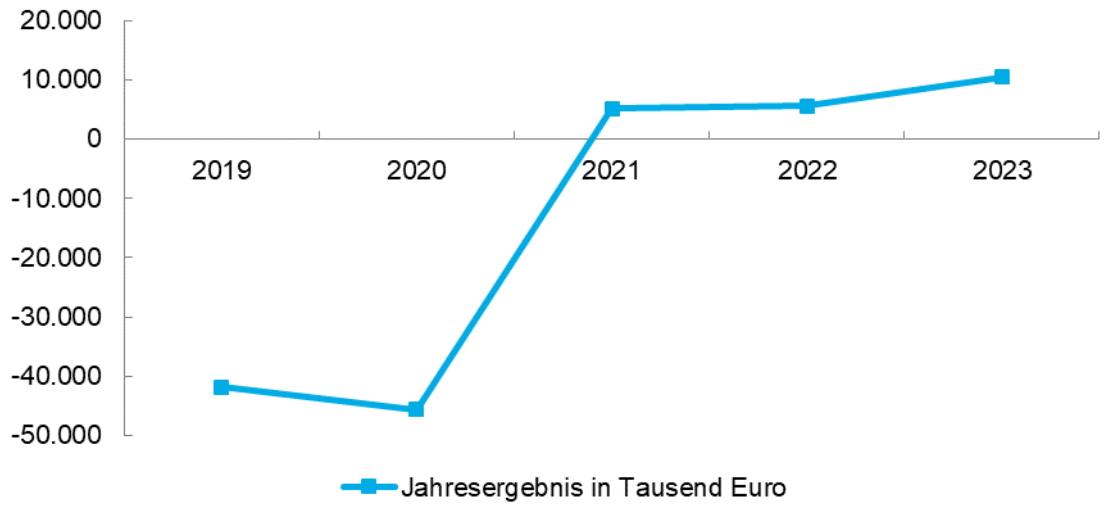
Plan-Ergebnisse

- **Feststellung**
  Die mittelfristige Planung der Stadt Bonn sieht ab 2021 ausschließlich positive Jahresergebnisse vor. Die Haushaltsplanung der Stadt Bonn basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. Einige für den Haushaltsausgleich sehr wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.

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.

[6] Berechnung siehe Tabelle 5 in der Anlage.

Jahresergebnisse in Tausend Euro (Plan)*



*) Plan gemäß des Doppelhaushaltes 2019/20 und der darin enthaltenen mittelfristigen Ergebnisplanung bis einschließlich 2023.

Die **Stadt Bonn** plant nach dem aktuellen Doppelhaushalt 2019/20 für 2023 einen Überschuss von 10,5 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 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro*

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	93.953	96.894	2.941	0,6
Gewerbesteuer	318.413 (250.190)	244.386	-74.027 (-5.804)	-5,2 (-0,5)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	194.973 (178.626)	259.905	64.932 (81.279)	5,9 (7,8)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	43.654 (30.533)	47.893	4.239 (17.360)	1,9 (9,4)
Ausgleichsleistungen	60.095 (50.184)	56.993	-3.102 (6.810)	-1,1 (2,6)
Schlüsselzuweisungen	78.597 (82.696)	150.579	71.982 (67.883)	13,9 (12,7)

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	313.373	355.088	41.716	2,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	209.826	207.970	-1.856	-0,2
Gewerbesteuerumlage	36.606 (32.419)	17.456	-19.150 (-14.963)	-13,8 (-11,6)
Fonds Deutscher Einheit	2.459	0	-2.459	-100,0
Landschaftsumlage	84.141	103.680	19.539	4,3

*) Im Klammerzusatz Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 für die schwankungsanfälligen Positionen.

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. Nachfolgend eine Analyse der wesentlichen Planungsgrößen:

Grundsteuer B

Die Erträge aus der Grundsteuer B steigen im Vergleich des Ist-Ergebnisses 2018 zur mittelfristigen Planung 2023 um 2,9 Mio. Euro an. In der Planung berücksichtigt die Stadt das prognostizierte Ergebnis des laufenden Jahres und schreibt dieses mit den durchschnittlichen Steigerungen der letzten fünf Jahre fort.

In der Planung der Grundsteuer B-Erträge liegen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken vor.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer der Stadt Bonn unterlag in den letzten Jahren Schwankungen. Zwischen dem schlechtesten (2013) und dem besten (2018) Ergebnis im Betrachtungszeitraum liegt eine Differenz von 138 Mio. Euro. Die Stadt Bonn plant die Gewerbesteuer auf Grundlage der veranlagten Vorauszahlungen. Dieser Wert wird um den durchschnittlichen Veränderungswert der letzten fünf Jahre angepasst. Zudem werden die Ergebnisse der Steuerschätzung in der Planung der Stadt Bonn berücksichtigt.

Die Entwicklung der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig. Daher unterliegt die Planung einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Zusätzliche Risiken liegen nicht vor.

Schlüsselzuweisungen, Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern und Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Bei der Planung der Schlüsselzuweisungen, des Gemeindeanteils an Gemeinschaftssteuern und der Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich orientiert sich die Stadt Bonn an den Orientierungsdaten des Landes[7] sowie an den Prognosen der Steuerschätzung. Bonn plant diese Positionen konservativ. Die gpaNRW sieht dennoch bei diesen konjunkturabhängigen Ertragspositionen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht ersichtlich.

Personalaufwendungen

Die Stadt Bonn plant die Personalaufwendungen anhand der tatsächlichen Verhältnisse, die ihr bis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushalts bekannt sind. Sie berücksichtigt die absehbaren Fluktuationen und Neuzugänge auch im mittelfristigen Planungszeitraum. Die zum Zeitpunkt der Planung vorliegenden Tarifsteigerungen preist die Stadt mit den tatsächlichen Steigerungsraten ein. Für die mittelfristige Planung orientiert sich die Stadt an den Orientierungsdaten des Landes, da zum Zeitpunkt der Planung noch keine konkreten Abschlüsse bekannt waren. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Orientierungsdaten des Landes bei den Personalaufwendungen eine Zielgröße darstellen, die die Kommunen erreichen sollen. Die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse liegen regelmäßig über diesen Steigerungsraten. Die Personalaufwendungen können aber nur dann um höchstens ein Prozent steigen, wenn die tatsächlichen, ggf. höheren Tarif- und Besoldungssteigerungen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen im Personalaufwandsbereich kompensiert werden. Dies ist in Bonn der Fall. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen werden im HSK aufgeführt und umgesetzt.

Grundsätzlich besteht bei den Personalaufwendungen dennoch das Risiko, dass die Tarif- und Besoldungssteigerungen nicht kompensiert werden können. Dies hängt in erster Linie von der Höhe der Tarifabschlüsse ab, die die Stadt Bonn nicht beeinflussen kann. Daher besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Zusätzliche Risiken liegen nicht vor.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen nehmen im Vergleich der Jahre 2018 und 2023 um 2 Mio. Euro ab. Die Planung erfolgt auf Grundlage der Meldungen vom jeweiligen Fachämter. Soweit möglich wurden bestimmte Positionen nach Absprache mit den Fachämtern gekürzt. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW bei dieser Aufwandsposition nicht.

Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen hat die Stadt Bonn gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) eingeplant. Die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3

[7] Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018 Az. 304-46.05.01-264/18

GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) enden nach derzeitiger Rechtslage zum 31. Dezember 2019. Die Stadt hat das in ihrer Planung entsprechend berücksichtigt und ab 2020 keine Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit mehr eingeplant. Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit noch immer in der Diskussion steht, empfiehlt der Städte- und Gemeindebund nach Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 keine Mittel für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit einzuplanen (vgl. Schnellbrief 299/2016 vom 27. Oktober 2016). Daher liegen keine zusätzlichen Risiken vor.

Landschaftsumlage

Die Landschaftsumlage orientiert sich an der Steuerkraft der kreisfreien Städte im Verbandsgebiet und am Umlagebedarf des Landschaftsverbandes Rheinland. Die Stadt Bonn hat für die Planung der Landschaftsumlage den aktuellen Hebesatz sowie die Planwerte des Landschaftsverbandes zugrunde gelegt.

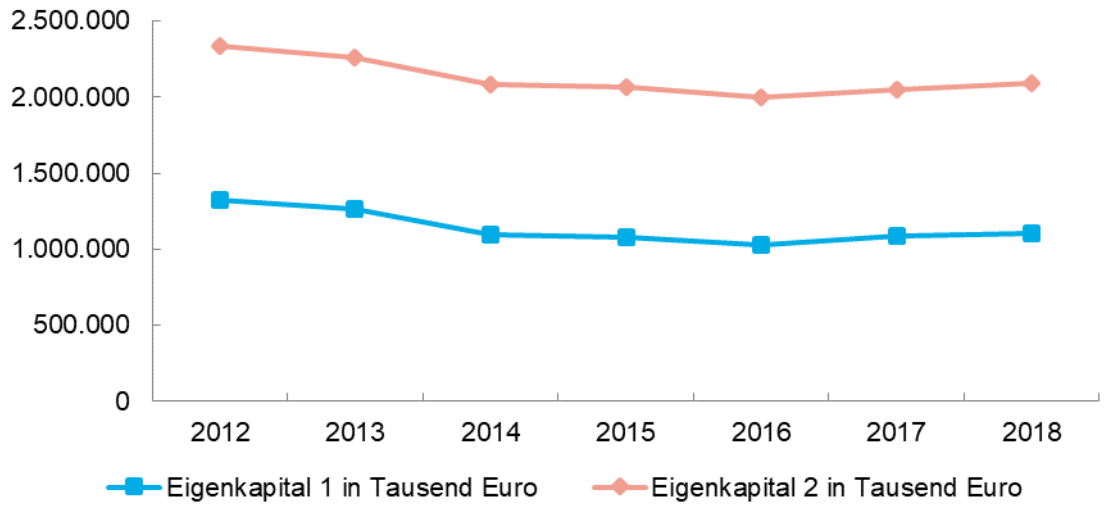
Die Umlagesätze des Landschaftsverbandes Rheinland für die Jahre 2020 bis 2023 stehen unter dem Vorbehalt, dass die zugrunde gelegten Kalkulationsgrundlagen des Landschaftsverbandes im mittelfristigen Planungszeitraum eintreffen. Insofern besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die von der Stadt im mittelfristigen Planungszeitraum eingeplante Landschaftsumlage nicht ausreicht und noch entsprechend angepasst werden muss. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht nicht.

Eigenkapital

- **Feststellung**
  Nur wenige kreisfreie Städte haben eine höhere Eigenkapitalquote als die Stadt Bonn, ein Überschuldungsrisiko besteht also derzeit nicht. Der seit der NKF-Einführung eingetretene hohe Eigenkapitalverzehr ist mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit nicht vereinbar. Durch die Jahresüberschüsse 2017 und 2018 konnte diese Entwicklung zuletzt allerdings gestoppt werden.

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.

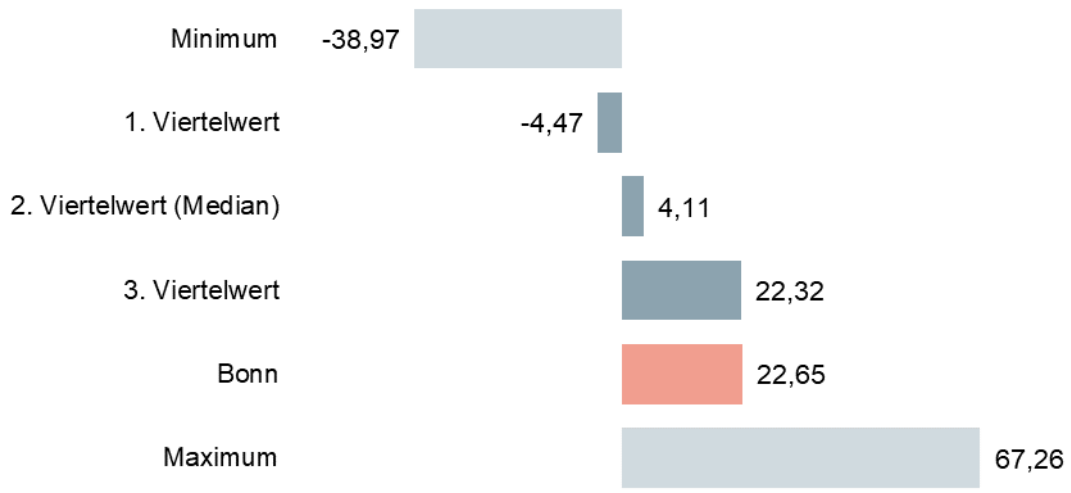
Eigenkapital in Tausend Euro (Ist)



Eigenkapital 2 = Summe aus Eigenkapital und Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Im Eckdatenvergleich ist die Eigenkapitalausstattung der **Stadt Bonn** um rund 223 Mio. Euro gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von etwa 17 Prozent. Seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 wurde das Eigenkapital durch Fehlbeträge sogar um rund eine halbe Milliarde Euro reduziert. Die Eigenkapitalquoten von Bonn sind rückläufig. Dieser Eigenkapitalverzehr steht nicht im Einklang mit dem im NKF verankerten Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit. Positiv zu werten ist, dass durch die Jahresüberschüsse 2017 und 2018 in Höhe von insgesamt 70 Mio. Euro das Eigenkapital wieder steigt. Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage. Bei der Eigenkapitalquote 1 gehört Bonn 2018 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

2017 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquote 1 folgendermaßen:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
22,73	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Diese Positionierung gilt auch für die Eigenkapitalquote 2 im interkommunalen Vergleich 2018:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2018

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
42,97	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17

Die Eigenkapitalsituation des Konzernverbundes Stadt Bonn entspricht in etwa der Eigenkapitalsituation des Kernhaushaltes. Ebenfalls ähnlich ist die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen:

Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011[8]

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	28,67	-26,15	7,48	16,79	22,99	60,53	22
Gesamteigenkapitalquote 2	47,43	-8,11	23,41	35,06	40,86	73,62	22

Schulden und Vermögen

→ **Feststellung**
Die Gesamtschulden sowie die -verbindlichkeiten der Stadt Bonn sind im interkommunalen Vergleich 2014 überdurchschnittlich. Kritisch zu sehen sind insbesondere die für den hohen

[8] Zum Zeitpunkt der Prüfung lag bei der Stadt Bonn der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2011 vor.

Bestand an Liquiditätskrediten in der Bilanz der Stadt Bonn anfallenden Zinsaufwendungen, die den Handlungsspielraum der Stadt einschränken. In der mittelfristigen Planung sinken die Liquiditätskredite. Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen hingegen zu steigenden Investitionskrediten.

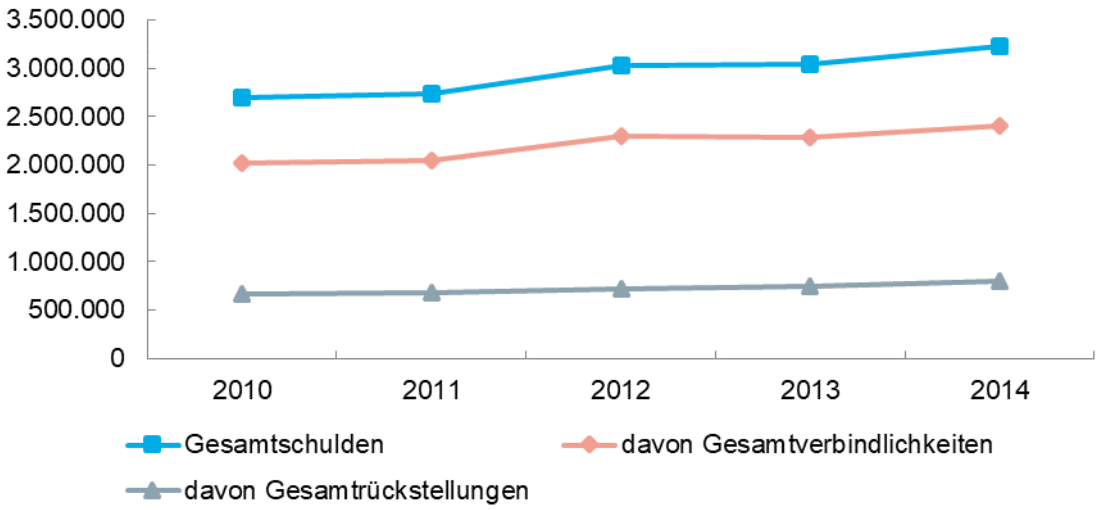
- **Feststellung**
  Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Infrastrukturvermögen. Der kontinuierliche Vermögensverzehr ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

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 Gebührenausgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

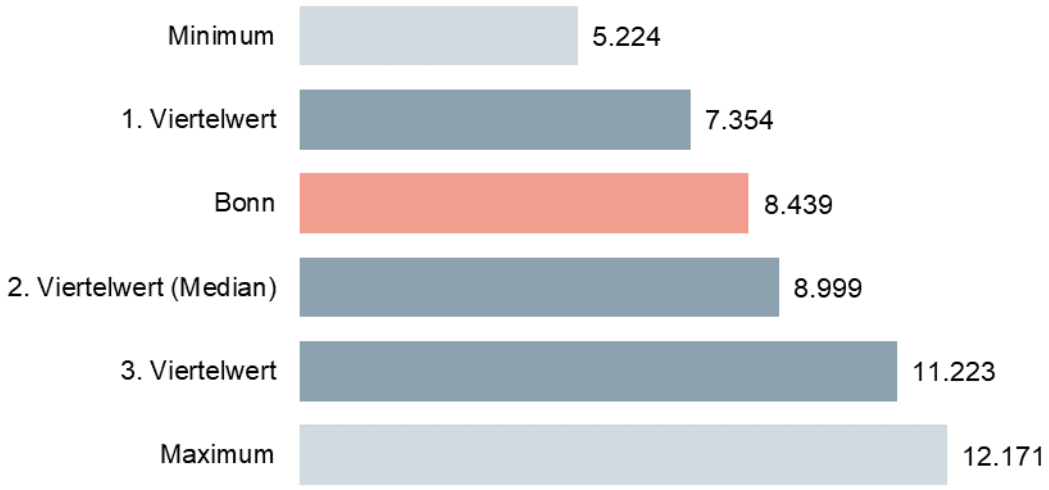
Die Gesamtschulden des Konzernverbundes **Stadt Bonn** haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Gesamtschulden und Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro



Bei der Stadt Bonn sind sowohl die Gesamtverbindlichkeiten als auch die Gesamtschulden im Betrachtungszeitraum gestiegen. Im interkommunalen Vergleich 2011 ergibt sich folgendes Bild:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2011[9]



In den interkommunalen Vergleich des Jahres 2011 sind 22 Werte eingeflossen. Bis zum Jahr 2014 sind die Gesamtschulden der Stadt Bonn auf 3,2 Mrd. Euro angestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind die Gesamtschulden je Einwohner im Jahr 2014 überdurchschnittlich:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2014[10]

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
10.418	5.125	8.352	10.177	11.842	12.512	20

Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in Euro

Jahr	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
2017	8.284	2.876	5.463	7.223	8.469	12.563	23
2018	8.306	3.019	6.870	7.491	8.986	13.117	17

Im interkommunalen Vergleich der Schulden des Kernhaushalts je Einwohner in den Jahren 2017 und 2018 positioniert sich die Stadt Bonn ebenfalls schlechter als bei den Gesamtschulden 2011. Die Stadt gehört jeweils zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner, mit Tendenz zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner.

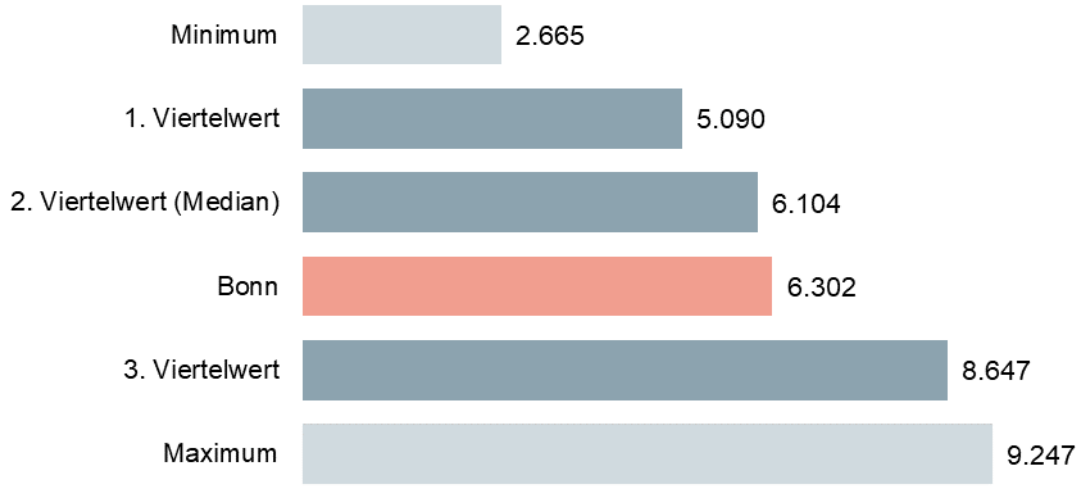
[9] Zum Zeitpunkt der Datenlieferung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2011 vor. Daher werden die interkommunalen Vergleiche für das Jahr 2011 abgebildet.

[10] Der Wert der Stadt Bonn ist im interkommunalen Vergleich nicht enthalten. Der Wert in Spalte eins wird nur nachrichtlich angegeben.

Den größten Anteil an den Gesamtschulden machen die Gesamtverbindlichkeiten aus. Diese unterteilen sich 2011 in Investitionskredite in Höhe von 1,3 Mrd. Euro und Liquiditätskredite des Kernhaushaltes von 418 Mio. Euro. Im Zeitraum von 2011 bis 2018 hat die Stadt die Liquiditätskredite des Kernhaushaltes auf 642 Mio. Euro erhöht. Die Kreditverbindlichkeiten belasten durch Zinsaufwendungen die Ergebnisse der Stadt Bonn. Zudem besteht ein Zinsrisiko. Sollten die Zinsen in den nächsten Jahren ansteigen, würde dies weitere Belastungen für den städtischen Haushalt mit sich bringen.

Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2011



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Bis zum Jahr 2014 sind die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Bonn auf 2,4 Mrd. Euro angestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner im Jahr 2014 ebenfalls überdurchschnittlich:

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2014[11]

[11] Der Wert der Stadt Bonn ist im interkommunalen Vergleich nicht enthalten. Der Wert in Spalte eins wird nur nachrichtlich angegeben.

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7.772	2.542	5.306	7.179	8.846	9.722	20

Im interkommunalen Vergleich der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner in den Jahren 2017 und 2018 positioniert sich die Stadt Bonn etwas schlechter. Die Stadt gehört weiterhin zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten je Einwohner, tendiert jedoch zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Werten. Die Stadt Bonn bilanziert anteilmäßig mehr Verbindlichkeiten im Kernhaushalt und weniger in den Beteiligungen als die Vergleichskommunen.

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts je Einwohner in Euro

Jahr	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
2017	5.829	461	2.926	4.804	6.019	9.750	23
2018	5.778	484	4.270	5.030	6.047	10.194	17

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Entwicklung der Verbindlichkeiten des Konzernverbundes der Stadt Bonn sowie der Stadt selbst:

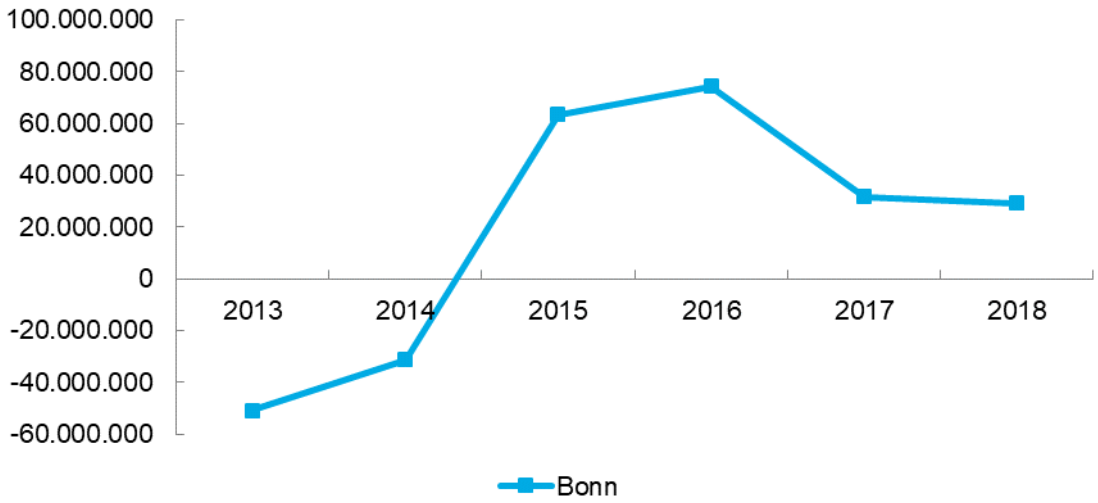
Gesamtverbindlichkeiten in Mio. Euro*

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	2.018	2.048	2.298	2.285	2.408	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Anleihen	0	0	0	0	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Investitionskredite	1.167	1.335	1.373	1.344	1.369	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Liquiditätskredite	506	418	514	665	764	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
nachrichtlich: Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Bonn									
Verbindlichkeiten	1.359	1.370	1.638	1.626	1.729	1.767	1.876	1.878	1.881
davon Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
davon Investitionskredite	572	719	776	753	738	795	822	947	971
davon Liquiditätskredite	506	418	514	665	764	694	694	612	642

*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2011 vor. Die Gesamtverbindlichkeiten von 2012 bis 2014 werden nachrichtlich angegeben.

Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit entsprechen der Selbstfinanzierungskraft, die für die Tilgung von Krediten und der Investitionsfinanzierung zur Verfügung steht. Die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Bonn war in den Jahren von 2013 und 2014 nicht ausreichend. Erst ab 2015 konnte Bonn das laufende Geschäft aus eigener Kraft finanzieren. Durch die Finanzmittelüberschüsse konnte die Stadt ihre Liquiditätskredite von 2014 bis 2018 um rund 122 Mio. Euro auf 642 Mio. Euro reduzieren.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	33.082	32.366	86.011	88.147	95.056
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-183.335	-157.697	-122.683	-91.517	-79.622
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	**-150.253**	**-125.331**	**-36.672**	**-3.370**	**15.434**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	139.860	110.507	68.217	31.531	15.799
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-10.393**	**-14.825**	**31.545**	**28.161**	**31.233**

Die Salden aus der Investitionstätigkeit summieren sich in den fünf Planjahren auf 635 Mio. Euro. Einen Teil der Investitionen wird die Stadt aus dem Programm für „Gute Schule 2020“ sowie aus Beiträgen und Gebühren finanzieren. Für die darüber hinaus gehenden Investitionen sieht die Stadt Bonn Kreditaufnahmen vor. Die Investitionskredite der Stadt Bonn (inkl. städtischen Gebäudemanagements) steigen hierdurch in der Planung bis 2023 auf 1,48 Mrd. Euro an.

Die sich aus den Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ergebenden Finanzmittelüberschüsse sollen dazu dienen, ab 2021 die Liquiditätskredite zu reduzieren. Über den gesamten Planungszeitraum gesehen wird somit eine Verringerung des Liquiditätskreditbestandes erwar-

tet. In der Planung der Stadt Bonn sinken diese bis 2023 infolgedessen um 71 Mio. Euro auf 571 Mio. Euro.

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 Anlagenabnutzungsgrad 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 zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Grundzahlen	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Verkehrsflächen*	24	50	52
Abwasserkanäle	38	80	53
Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude (Kernhaushalt)	26	80	68
Wohnbauten (Kernhaushalt)	25	80	69

*) Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Verkehrsflächen. Hier wurde die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer berechnet

Die Stadt Bonn hat für ihre Gebäude und Abwasserkanäle lange Nutzungsdauern festgelegt. Für sie ist damit das Risiko, Vermögensgegenstände außerplanmäßig abschreiben zu müssen höher, als bei Kommunen, die kürzere Nutzungsdauern festgelegt haben.

Der überwiegende Anteil der Gebäude im Kernhaushalt hat mehr als die Hälfte seiner Gesamtnutzungsdauer überschritten und weist hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Die hohen Anlagenabnutzungsgrade des Gebäudevermögens deuten auf Reinvestitionsbedarfe hin. Zu beachten ist, dass die städtischen Verwaltungsgebäude an das städtische Gebäudemanagement

übertragen wurden und hier nicht aufgeführt sind. In der Bilanz der Stadt Bonn sind verschiedene gemischt genutzte Gebäude aktiviert, die entweder zur Veräußerung vorgesehen sind oder von kostenrechnenden Einrichtungen bzw. Betrieben gewerblicher Art genutzt werden. Die berechneten Anlagenabnutzungsgrade bei den Verkehrsflächen sowie bei den Abwasserkanälen weisen etwas niedrigere Anlagenabnutzungsgrade auf. Der Teilbericht Verkehrsflächen enthält weitere Ausführungen zum Zustand des Straßenvermögens.

Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Bonn 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 Bonn hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses grundsätzlich ein. Lediglich der Jahresabschluss 2017 konnte aufgrund einer umfassenden Inventur nicht fristgerecht aufgestellt werden.

- **Feststellung**
  Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

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 der Oberbürgermeisterin/ dem Oberbürgermeister und der Kämmerin/ dem Kämmerer berichten. Zudem sollten sie sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren.

Darüber hinaus sollte eine Oberbürgermeisterin/ ein Oberbürgermeister bzw. eine Kämmerin/ ein 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.

Der Rat der **Stadt Bonn** hat den Doppelhaushalt 2019/20 am 9. Oktober 2018 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung fristgerecht bei der Bezirksregierung Köln anzeigen. Im Haushaltsplan 2019/20 weist die Stadt entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorvorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat die Stadt jedoch nicht fristgerecht zum 31. Dezember 2018 festgestellt. Die Feststellung erfolgte am 28. März 2019. Zu beachten ist, dass bei diesem Jahresabschluss eine fast vollständige körperliche Inventur durchgeführt wurde. Der Jahresabschluss 2018 wird am 12. Dezember 2019 fristgerecht im Jahr 2019 festgestellt.

Die Stadt Bonn hat zum Zeitpunkt der Prüfung für die Jahre bis 2011 einen Gesamtabschluss aufgestellt.

Die Stadt führt ein Finanzcontrolling sowie ein internes Finanzberichtswesen durch. Die Finanzberichte werden auf Grundlage der dezentralen Prognosen der Fachämter an zentraler Stelle in der Stadtkämmerei erstellt. Die Politik wird quartalsweise hierüber informiert. Darüber hinaus betreibt die Stadt Bonn nach Vorgabe der zuständigen Bezirksregierung ein HSK-Controlling zum 30. Juni und 31. Dezember des entsprechenden Jahres. Dieses Controlling stellt dar, in wieweit die HSK-Maßnahmen umgesetzt werden können.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

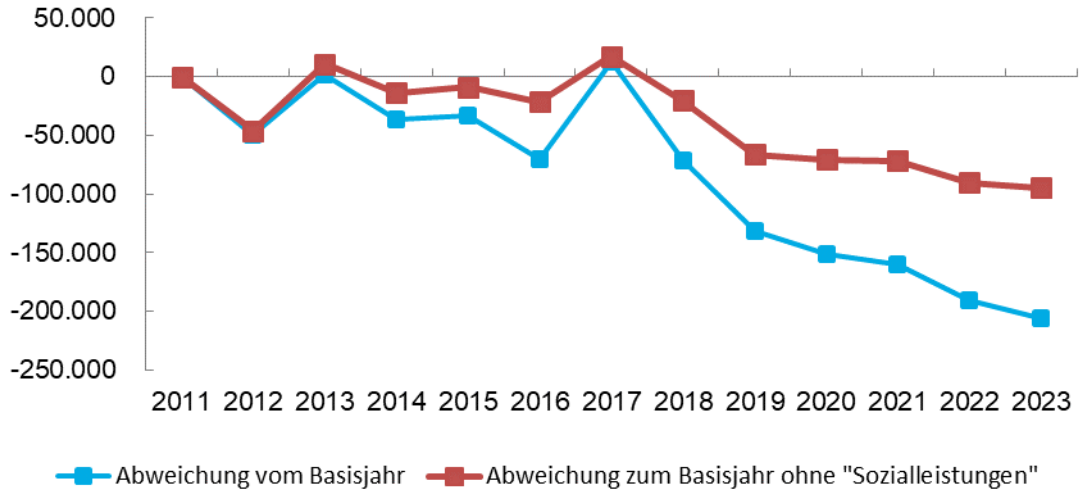
- **Feststellung**
  Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Bonn über den im Jahr 2015 angehobenen Hebesatz der Grundsteuer B und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Bonn über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.

Die 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. Die Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

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, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte.

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen bei der **Stadt Bonn** deutlich:

Bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro



2011 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die bereinigten Jahresergebnisse (blaue Kurve) verlaufen bis auf die Jahre 2013 und 2017 negativ:

- Von 2011 bis 2018 verschlechterten sie sich um 72 Mio. Euro.
- Bis 2023 sollen sie sich gegenüber 2011 um 205 Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit, wie in den meisten anderen kreisfreien Städten, gegenläufig zu den (nicht bereinigten) Jahresergebnissen. 2018 war das Jahresergebnis rund 22 Mio. Euro besser als 2011. In ihrer Planung weist Bonn ab 2021 positive Jahresergebnisse aus. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer sowie den Erträgen und Aufwendungen des Finanzausgleichs. Die Planannahmen bauen damit auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Stadt Bonn nur begrenzt gesteuert werden.

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. Bei der Stadt Bonn ist die Haushaltsbelastung durch diese Sozialleistungen seit dem Jahr 2011 um 51,6 Mio. Euro auf 347 Mio. Euro im Jahr 2018 gestiegen. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar (rote Kurve). Auch nach Bereinigung der „Sozialleistungen“ ergibt sich bis auf die Jahre 2013 und 2017 ein negativer Ergebnisverlauf, wobei die Kurve deutlich besser verläuft.

Erkennbar ist jedoch auch, dass Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes eine positive Wirkung hatten und haben. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und insbesondere über das Anheben des Hebesatzes der Grundsteuer B im Jahr 2015 konnte die Stadt einen Teil der allgemeinen Preissteigerung sowie der Tarif- und Besoldungssteigerungen kompensieren. Ne-

ben den Hebesatzerhöhungen hat Bonn einen nennenswerten und nachhaltigen Effekt im Bereich der Reduzierung der Personalkosten erzielt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.

Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie investive Auszahlungsermächtigungen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten im hohen Maße. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt jährlich durchschnittlich zu 77 Prozent aus.

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.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die **Stadt Bonn** im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro (ohne Ermächtigungsübertragungen)	1.057.405	1.101.513	1.169.114	1.241.662	1.272.429
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	30.198	24.712	42.086	34.515	52.119
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**2,86**	**2,24**	**3,6**	**2,78**	**4,1**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	1.087.603	1.126.225	1.211.200	1.276.177	1.324.548
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	1.142.645	1.158.952	1.246.143	1.239.931	1.368.163
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**105**	**103**	**103**	**97**	**103**

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte die Stadt Bonn stets in ausreichender Höhe. Im Vergleich der Ermächtigungsübertragungen (Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) je Einwohner 2017 positioniert sich die Stadt wie folgt:

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

Der Vergleich enthält Werte von 22 Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro (ohne Ermächtigungsübertragung)	42.614	86.993	89.251	62.807	89.834
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	76.796	96.143	112.904	99.673	145.843
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**180**	**111**	**127**	**159**	**162**
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	119.410	183.136	202.155	162.480	235.677
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	90.250	105.545	176.529	130.233	193.823
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**76**	**58**	**87**	**80**	**82**

In das Jahr 2017 hat die Stadt Bonn investive Auszahlungsermächtigungen von rund 100 Mio. Euro übertragen. Das entspricht rund 313 Euro je Einwohner. Dieser Wert ist verglichen mit den 22 anderen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch. Bonn gehört zu dem Viertel der Vergleichsstädte mit den höchsten investiven Ermächtigungsübertragungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017

Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Bonn in den fünf Betrachtungsjahren hingegen zu durchschnittlich 77 Prozent aus. Verglichen mit den anderen 22 kreisfreien Städten ist der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes der investiven Auszahlungen hoch.

Gründe für die im Betrachtungszeitraum nicht vollständige Ausschöpfung der Haushaltsansätze lagen aus Sicht der Stadt vor allem in den unzureichenden Personalkapazitäten sowohl in der

Stadtverwaltung als auch in der Baubranche. Verzögern sich Maßnahmen aus diesen Gründen, werden Investitionsmittel nicht oder nicht in geplantem Umfang in Anspruch genommen.

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 Bonn nutzt in Bezug auf die kalkulatorische Abschreibung und den kalkulatorischen Zinssatz ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebührenbereich gut 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 Bonn** berücksichtigt bei den Gebührenkalkulationen sowohl angemessene kalkulatorische Zinsen für das Anlagekapital als auch die Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes. Damit schöpft die Stadt die rechtlichen Möglichkeiten auch bei den Gebühren aus.

Steuern

→ **Feststellung**
Die Stadt hat ihre Steuersätze zuletzt im Jahr 2015 angehoben. Die Realsteuerhebesätze befinden sich auf einem durchschnittlichen 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 Bonn** hat ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A im Jahr 2015 von 265 v. H. auf 340 v. H.,
- Grundsteuer B im Jahr 2015 von 530 v. H. auf 680 v. H. sowie

- Gewerbesteuer im Jahr 2014 von 460 v. H. auf 490 v. H.

Im interkommunalen Vergleich mit den Nachbarkommunen ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt Bonn damit wie folgt ein:

Hebesätze in von Hundert 2018

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Bonn	340	680	490
Köln	165	515	475
St. Augustin	320	490	480
Troisdorf	370	590	500
Bornheim	290	645	490
Brühl	200	600	430
Hennef	340	600	480
Mittelwert kreisfreie Städte im Regierungsbezirk Köln	257	578	477
Mittelwert kreisfreie Städte	258	606	477
Maximum kreisfreie Städte	395	855	580
Fiktiver Hebesatz GFG 2018	217	429	417
Fiktiver Hebesatz GFG 2019	223	443	418

Jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2019 in v. H.	340	680	490
Geplante Erträge 2019 in Euro	70.000	94.425.942	251.327.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	206	138.862	512.912

Die örtlichen Aufwandssteuern, wie Vergnügungs-, Beherbergungs- und Hundesteuer, haben in Bonn eine eher untergeordnete Bedeutung. Dennoch betreibt die Stadt auch bei diesen Steuern Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen des HSK.

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Haushaltssituation
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Bonn ist durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen in Form eines genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. In ihrer Planung stellt die Stadt ab dem Jahr 2021 ausgeglichene Haushalte dar. Bonn geht davon aus, den planmäßigen Ausstieg aus dem HSK spätestens im Jahr 2024 zu erreichen.
Ist-Ergebnisse	
F2	2017 und 2018 kann die Stadt Bonn erstmals seit vielen Jahren wieder Jahresüberschüsse ausweisen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass dieses Jahresergebnis von der guten gesamtwirtschaftlichen Situation begünstigt wurde. Das Jahresergebnis ist insofern besser als die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Bonn.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die mittelfristige Planung der Stadt Bonn sieht ab 2021 ausschließlich positive Jahresergebnisse vor. Die Haushaltsplanung der Stadt Bonn basiert auf nachvollziehbaren Grundlagen. Die Stadt plant ihre Haushalte moderat. Einige für den Haushaltsausgleich sehr wichtige Positionen sind stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, so dass dennoch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind nicht erkennbar.
Eigenkapital	
F4	Nur wenige kreisfreie Städte haben eine höhere Eigenkapitalquote als die Stadt Bonn, ein Überschuldungsrisiko besteht also derzeit nicht. Der seit der NKF-Einführung eingetretene hohe Eigenkapitalverzehr ist mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit nicht vereinbar. Durch die Jahresüberschüsse 2017 und 2018 konnte diese Entwicklung zuletzt allerdings gestoppt werden.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Gesamtschulden sowie die -verbindlichkeiten der Stadt Bonn sind im interkommunalen Vergleich 2014 überdurchschnittlich. Kritisch zu sehen sind insbesondere die für den hohen Bestand an Liquiditätskrediten in der Bilanz der Stadt Bonn anfallenden Zinsaufwendungen, die den Handlungsspielraum der Stadt einschränken. In der mittelfristigen Planung sinken die Liquiditätskredite. Die in der Planung vorgesehenen Investitionsauszahlungen führen hingegen zu steigenden Investitionskrediten.

	Haushaltssituation
F6	Reinvestitionsbedarfe bestehen beim Infrastrukturvermögen. Der kontinuierliche Vermögensverzehr ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bonn hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses grundsätzlich ein. Lediglich der Jahresabschluss 2017 konnte aufgrund einer umfassenden Inventur nicht fristgerecht aufgestellt werden.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.		
F3	Konsolidierungsbeiträge erzielt die Stadt Bonn über den im Jahr 2015 angehobenen Hebesatz der Grundsteuer B und eine restriktive Mittelbewirtschaftung. Aufwandssteigerungen, die in erster Linie durch die allgemeine Preissteigerung sowie Tarif- und Besoldungssteigerungen bedingt sind, kann Bonn über die Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nur zum Teil kompensieren.	E3	Die Stadt Bonn sollte den eingeschlagenen Konsolidierungskurs konsequent fortsetzen. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage und damit ihre Ertragssituation, hat sie Einbußen über eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.
F4	Die Stadt Bonn überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie investive Auszahlungsermächtigungen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten im hohen Maße. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen nutzt die Stadt jährlich durchschnittlich zu 77 Prozent aus.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bonn nutzt in Bezug auf die kalkulatorische Abschreibung und den kalkulatorischen Zinssatz ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebührenbereich gut aus.		

	Feststellung		Empfehlung
F2	Die Stadt hat ihre Steuersätze zuletzt im Jahr 2015 angehoben. Die Realsteuerhebesätze befinden sich auf einem durchschnittlichen Niveau.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	103	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	22,65	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	42,97	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß						
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	38,95	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	5,47	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	57,35	16,19	38,56	47,73	56,08	81,68	17
Investitionsquote	139	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	84,78	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	8,18	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	90,74	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,49	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	2,16	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Netto-Steuerquote	49,89	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	15,14	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	22,90	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,34	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	38,17	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

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)

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durch-schnitts-werte
Jahresergebnis	-150.439	-25.636	-64.870	59.515	10.347	
Gewerbesteuer	182.435	213.613	261.218	275.271	318.413	250.190
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	156.026	173.502	179.137	189.490	194.973	178.626
Ausgleichsleistungen	38.180	46.816	49.168	56.658	60.095	50.184
Schlüsselzuweisungen vom Land	91.739	107.558	70.800	64.788	78.597	82.696
Summe der Erträge	**468.379**	**541.490**	**560.323**	**586.207**	**652.078**	**561.696**
Gewerbesteuerumlage	24.447	30.859	34.126	36.058	36.606	32.419
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.910	2.411	2.666	2.535	2.459	2.396
Summe der Aufwendungen	**26.356**	**33.270**	**36.792**	**38.594**	**39.065**	**34.815**

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durch-schnitts-werte
Saldo	**442.023**	**508.220**	**523.532**	**547.613**	**613.013**	**526.880**

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	1.323.551	1.261.054	1.094.990	1.081.966	1.025.319	1.088.767	1.100.647
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	**1.323.551**	**1.261.054**	**1.094.990**	**1.081.966**	**1.025.319**	**1.088.767**	**1.100.647**
Sonderposten für Zuwendungen	829.391	820.125	813.329	809.487	796.402	786.995	811.798
Sonderposten für Beiträgen	180.477	178.356	177.751	176.974	177.114	176.178	175.405
Eigenkapital 2	**2.333.418**	**2.259.535**	**2.086.070**	**2.068.428**	**1.998.835**	**2.051.940**	**2.087.850**
Bilanzsumme	4.688.897	4.620.435	4.632.713	4.680.496	4.701.356	4.788.717	4.858.782

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	753.316	737.606	795.446	822.125	947.395	970.818
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	665.401	764.000	694.000	694.105	611.800	642.234
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	14.559	13.592	7.572	4.656	2.222	2.508
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	20.711	22.091	26.651	23.407	23.559	29.082
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.198	8.823	8.318	10.736	5.544	1.806
Sonstige Verbindlichkeiten	122.952	112.349	125.226	202.307	131.355	123.465

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Erhaltene Anzahlungen	48.021	70.057	109.891	119.090	155.671	110.845
Verbindlichkeiten gesamt	**1.626.159**	**1.728.519**	**1.767.105**	**1.876.426**	**1.877.546**	**1.880.758**
Rückstellungen	651.920	733.345	761.304	735.318	760.403	798.613
Sonderposten für den Gebührenausgleich	12.586	14.886	14.795	22.447	30.619	24.127
Schulden gesamt	**2.290.665**	**2.476.749**	**2.543.203**	**2.634.192**	**2.668.568**	**2.703.498**

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro*

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014
Verbindlichkeiten	2.019.385	2.047.647	2.297.842	2.285.052	2.408.324
Rückstellungen	669.628	686.776	719.226	743.472	805.128
Sonderposten für den Gebührenausgleich	6.385	7.475	8.910	12.586	14.886
Gesamtschulden	**2.695.398**	**2.741.898**	**3.025.978**	**3.041.110**	**3.228.338**

*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2011 vor. Nachrichtlich werden die Werte bis 2014 dargestellt.

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro*

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.166.539	1.334.645	1.373.033	1.343.613	1.368.933
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	506.430	418.468	513.805	665.404	764.509
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	10.278	9.791	11.911	14.559	13.592
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	78.555	85.821	93.338	84.059	67.065

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014
Sonstige Verbindlichkeiten	257.582	123.146	199.483	109.430	111.991
Erhaltene Anzahlungen	0	75.775	106.272	67.988	82.235
Gesamtverbindlichkeiten	**2.019.385**	**2.047.647**	**2.297.842**	**2.285052**	**2.408.324**

*) Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der letzte Gesamtabschluss für das Jahr 2011 vor. Nachrichtlich werden die Werte bis 2014 dargestellt.

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-11.576	-207.329	-70.092	-150.439	-25.636	-64.870	59.515	10.347	-41.896	-45.675	5.182	5.583	10.483
Gewerbesteuer	289.188	178.116	180.596	182.435	213.613	261.218	275.271	318.413	251.327	226.308	233.060	238.637	244.386
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	128.934	140.740	147.628	156.026	173.502	179.137	189.490	194.973	203.597	212.558	233.257	246.231	259.905
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	21.458	21.838	22.085	22.789	26.020	26.813	33.387	43.654	43.601	44.647	45.674	46.770	47.893
Ausgleichsleistungen	36.844	41.247	37.374	38.180	46.816	49.168	56.658	60.095	55.201	54.779	55.503	56.241	56.993
Schlüsselzuweisungen vom Land	82.434	14.184	90.857	91.739	107.558	70.800	64.788	78.597	97.427	109.838	141.174	151.285	150.579
Summe der Erträge	**558.857**	**396.126**	**478.540**	**491.168**	**567.509**	**587.137**	**619.594**	**695.733**	**651.153**	**648.131**	**708.668**	**739.163**	**759.756**
Gewerbesteuerumlage	40.322	24.985	22.006	24.447	30.859	34.126	36.058	36.606	32.826	16.165	16.647	17.046	17.456
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	3.780	1.952	1.719	1.910	2.411	2.666	2.535	2.459	2.052	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	**44.102**	**26.937**	**23.725**	**26.356**	**33.270**	**36.792**	**38.594**	**39.065**	**34.878**	**16.165**	**16.647**	**17.046**	**17.456**
Saldo der Bereinigungen	514.755	369.188	454.815	464.811	534.240	550.345	581.000	656.668	616.275	631.967	692.021	722.118	742.300

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo der Sondereffekte	0	0	0	-52.000	0	-18.266	-7.700	-48.000	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	**-526.332**	**-576.518**	**-524.906**	**-563.251**	**-559.876**	**-596.949**	**-513.785**	**-598.320**	**-658.171**	**-677.642**	**-686.838**	**-716.535**	**-731.817**
Abweichung vom Basisjahr	0	-50.186	1.425	-36.919	-33.545	-70.617	12.546	-71.989	-131.839	-151.310	-160.507	-190.203	-205.485

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	**-526.332**	**-576.518**	**-524.906**	**-563.251**	**-559.876**	**-596.949**	**-513.785**	**-598.320**	**-658.171**	**-677.642**	**-686.838**	**-716.535**	**-731.817**
Landschaftsumlage	66.137	74.793	75.343	76.292	78.778	83.051	80.548	84.141	87.720	95.158	97.402	100.380	103.680
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-136.973	-133.748	-133.209	-138.174	-126.392	-129.060	-114.452	-129.890	-135.211	-137.396	-140.470	-143.710	-146.645
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend, Familienhilfe	-92.530	-91.005	-96.657	-104.039	-115.032	-132.841	-105.680	-133.229	-138.338	-143.579	-146.656	-151.351	-155.907
Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"	**-230.691**	**-276.972**	**-219.698**	**-244.746**	**-239.675**	**-251.997**	**-213.105**	**-251.061**	**-296.903**	**-301.508**	**-302.310**	**-321.093**	**-325.585**
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	-46.281	10.994	-14.055	-8.983	-21.305	17.586	-20.369	-66.211	-70.817	-71.619	-90.402	-94.894

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 Bundesstadt Bonn im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Hilfe zur Erziehung 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 6
- Strukturen 7
- Steuerung und Organisation 9
  - Gesamtsteuerung und Strategie 9
  - Organisation 9
- Internes Kontrollsystem (IKS) 12
  - Prozesskontrollen 12
  - Finanzcontrolling 13
  - Fachcontrolling 14
- Verfahrensstandards 16
  - Prozess- und Qualitätsstandards 16
- Personaleinsatz 23
- Leistungsgewährung 26
  - Fallsteuerung 26
  - Prävention 28
  - Fehlbetrag und Einflussfaktoren 29
  - Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII 39
  - Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 55
- Andere Aufgaben der Jugendhilfe 57
- Anlage: Ergänzende Tabellen 60

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn 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

Bei den Hilfen zur Erziehung erreicht die Stadt Bonn sowohl 2017 als auch 2018 niedrige Fehlbeträge je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Drei Viertel der Vergleichskommunen verzeichnen jeweils höhere Fehlbeträge. Die niedrigen Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung – sowohl je Hilfefall als auch je Einwohner unter 21 Jahren –, die niedrige Falldichte und der höchste Anteil ambulanter Hilfefälle im interkommunalen Vergleich wirken sich günstig auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall hingegen sind hoch. Sie werden durch die fallbezogen hohen Aufwendungen für junge Volljährige in Heimerziehung (§ 41 i. V. m. § 34 SGB VIII) beeinflusst. Hier nimmt die Stadt Bonn mit 76.179 Euro im Jahr 2017 den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ein. Der zweithöchste Wert liegt rund 9.000 Euro darunter. Der Heimfall eines jungen Volljährigen ist um rund 20.000 Euro teurer als ein Heimfall für Kinder und Jugendliche nach § 34 SGB VIII, der die Stadt Bonn nur 57.480 Euro kostet. Rund 55 Prozent der Heimfälle für junge Volljährige betreffen die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge („UMA“). Die Stadt Bonn hat in den vergangenen Jahren passgenaue Hilfen für junge Volljährige zur Behandlung unterschiedlicher Problemlagen installiert. Die hohen Aufwendungen hierfür wirken sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus. Im Jahr 2018 reduzieren sich die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung für junge Volljährige auf 54.488 Euro. Die Stadt Bonn sollte die Aufwendungen für junge Volljährige genau analysieren und bei negativen Entwicklungen entgegenwirken.

Ebenfalls belastend auf den Fehlbetrag HzE wirken die Aufwendungen für Schulbegleitungen. Hierbei handelt es sich um ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII. Hier verzeichnet die Stadt Bonn mit 38.037 Euro die höchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall im Jahr 2018. Im Vorjahr lagen die Aufwendungen je Hilfefall noch bei 27.914 Euro. Bereits damit zählte Bonn zu den kreisfreien Städten mit den höchsten Aufwendungen. Eine weitere Auffälligkeit betrifft die Falldichte für Eingliederungshilfen nach dem § 35a SGB VIII. Hier hat die Stadt Bonn sowohl 2017 als auch 2018 die höchste Falldichte im interkommunalen Vergleich. Die Aufwendungen für Eingliederungshilfen steigen von rund 3 Mio. Euro auf fast 10 Mio. Euro im Jahr 2018.

Den schnell zunehmenden Fallzahlen und Aufwendungen hat die Stadt Bonn bereits entgegengewirkt und ein Projekt zur systemischen Schulbegleitung (Poollösungen) installiert. Mit den Poollösungen versucht die Stadt Bonn, über einen Integrationshelfer mehrere Leistungsbezieher zu betreuen. Dies soll den Anteil der 1:1-Betreuungen und damit die Aufwendungen redu-

zieren. Ein Fachdienst zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung besteht in der Stadt Bonn bislang nicht. Dieser sollte aufgrund der anhaltenden Entwicklung eingeführt werden.

Die Stadt Bonn verfügt über ein gut funktionierendes Finanzcontrolling. Einmal jährlich erstellt das Amt für Kinder, Jugend und Familie (Amt 51) einen Controlling-Bericht, der dem Fachausschuss vorgelegt wird. Dieser beinhaltet eine kurze Abhandlung des Vorjahres und Verweis auf die Schwerpunktthemen des laufenden Jahres. Zusätzlich werden Ausführungen zu der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, den Schwerpunktthemen des Berichtsjahres und inhaltlichen Schwerpunkten des Folgejahres gemacht. Der Controlling-Bericht sollte um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert werden. Diese sind im Bericht bisher nicht vorhanden.

Finanz- und Fachcontrolling arbeiten in der Stadt Bonn eng verzahnt. Controlling und Berichtswesen sind in einer Stabsstelle der Amtsleitung zugeordnet. Das Fachcontrolling ist in der Stelle Koordination der Sozialraumorientierung verortet. Ein wesentlicher Aufgabenpunkt des Fachcontrollings ist die konsequente Weiterentwicklung und die Einhaltung von Verfahrensstandards. Die Verfahrensstandards werden in der Dienstanordnung über Hilfeplanverfahren zusammengefasst. Demnach wird für jeden Hilfefall überprüft, ob der ausgewählte Leistungsanbieter zum Hilfebedarf passt und ob die Verfahrensstandards eingehalten werden. Die festgelegten Verfahrensstandards und deren Einhaltung haben Einfluss auf die Falldichte der HzE gesamt. Diese ist in Bonn leicht unterdurchschnittlich. Die Dienstanordnung über Hilfeplanverfahren sollte um weitere Laufzeitbegrenzungen erweitert werden. Aktuell bestehen Laufzeitbegrenzungen für die Hilfen nach §§ 27, 30, 31 und 41 SGB VIII. Zusätzlich sollten Obergrenzen für bewilligte Fachleistungsstunden bestehen. Dabei sollte ein System entwickelt werden, welche Ebene welche Freigabegrenzen besitzt. Wirtschaftliche Aspekte bei der Wahl des Leistungsanbieters könnten zusätzlich festgesetzt werden.

Die Stadt Bonn verfügt über eine ausformulierte Gesamtstrategie. Diese ist im wirkungsorientierten Haushalt verankert. Aus der Strategie wurden operative Ziele und Maßnahmen für die Hilfe zur Erziehung entwickelt, die durch Kennzahlen gesteuert werden

Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung können die sozialen Strukturen einer Stadt nehmen. Die Stadt Bonn hat gemäß der Klassifizierung des Arbeitskreis Jugend der TU Dortmund eine hohe Kinderarmut. Diese Situation kann vermehrte Unterstützungsleistungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung zur Folge haben. Positiv bewertet die gpaNRW, dass der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) die Unterschiede in den Stadtteilen bei der strategischen Planung der Hilfen zur Erziehung berücksichtigt. Die Stadt Bonn arbeitet sozialräumlich. Das Stadtgebiet wurde in sieben Sozialräume und hierfür zuständige Sozialraumteams (SRT) aufgeteilt. Bei der Auswahl der Sozialräume wurde auf eine einheitliche Belastung innerhalb der SRT wert gelegt. Die Sozialräume und die Belastung der SRT werden dabei fortlaufend analysiert. Bei Bedarf wird der Zuschnitt der Sozialräume angepasst.

Die Stadt Bonn versucht über den Bereich der Prävention Synergien für die Hilfe zur Erziehung zu erzielen. So können die einzelnen SRT beispielsweise sozialräumliche Projekte beantragen. Diese werden in der Regel für zwölf Monate gewährt. Danach erfolgt eine Evaluation und daraus resultierend eine Verlängerung oder die Einstellung der Projekte. Zusätzliche präventive Maßnahmen sind die Projekte der Frühen Hilfen, die Jugendsozialarbeit und die Straßensozialarbeit.

Die Personalgewinnung gestaltete sich in den vergangenen Jahren sehr schwierig. Einerseits besteht bundesweit ein Fachkräftemangel, andererseits befinden sich die kommunalen Akteure im Wettbewerb mit den freien Trägern. Eine Vollzeitkraft in der Stadt Bonn bearbeitet aktuell durchschnittlich 42 Hilfeplanfälle nach § 36 SGB VIII. Dies ist der Maximalwert. Die gpaNRW geht von einem Personalrichtwert von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeitstellen aus. Die Positionierung der Stadt Bonn ist zum Teil dem Umstand der Mehrfachhilfen geschuldet, welche in Bonn in die Hilfeplanung integriert sind und entsprechend mitgezählt wurden.

Auf die anhaltend schwierige Personalgewinnung hat die Abteilung Soziale Dienste angemessen und umfangreich reagiert. Es wurde ein speziell auf die Bedürfnisse der Abteilung zugeschnittenes Einarbeitungskonzept entwickelt. Dieses differenziert dabei zwischen den mitgebrachten Erfahrungen und Voraussetzungen der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Je nach Erfahrungsstand erfolgt eine individuelle Einarbeitung. Die Stadt Bonn verfügt sowohl im Bereich des ASD, als auch in der wirtschaftlichen Jugendhilfe über eine aktuelle Personalbemessung. Beide Personalbemessungen erfolgen sozialräumlich. Unterjährige Veränderungen innerhalb der SRT können zeitnah aufgedeckt werden und Gegenmaßnahmen initiiert werden.

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 Finanzstatistik[1] 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 Hilfegewährung berücksichtigt wird. Zu Rückführungen, unplanmäßiger Beendigung, Inobhutnahmen und Versorgungszeiten von Inobhutnahmen wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr erfasst.

[1] nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

Strukturen

Feststellung

Die Stadt Bonn hat eine hohe Kinderarmut gemäß der Einstufung des Arbeitskreises Jugend der TU Dortmund. Zusätzlich ist die Anzahl der Alleinerziehenden an den Bedarfsgemeinschaften des SGB II erhöht. Alle weiteren erhobenen strukturellen Rahmenbedingungen in der Stadt Bonn fallen begünstigend aus.

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und den Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen einer Stadt Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ) der TU Dortmund in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2017 verfassten HzE-Bericht 2019 einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung[2]. In NRW lag der Anteil der Familien, denen eine Hilfe zur Erziehung gewährt wird (ohne die Erziehungsberatung) und gleichzeitig Transferleistungen erhalten, im Jahr 2017 bei 58 Prozent. Innerhalb der gewährten Hilfen schwanken die Anteile deutlich. Von 30,1 Prozent bei Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII bis hin zu 71 Prozent bei Vollzeitpflege nach § 33 SBG VIII.[3] Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine gewährte Hilfe zur Erziehung erhalten, bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen, liegt bei 70 Prozent und damit 14 Prozentpunkte über den Hilfeempfängern gesamt (56 Prozent).[4]

Die Fa. con_sens, welche ein Benchmarking unter elf großen kreisangehörigen Kommunen bzw. kreisfreien Städten durchführt, kommt zu dem Entschluss, dass soziostrukturelle Rahmenbedingungen somit zumindest einen indirekten Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung haben.[5] Die Stadt Bonn ist ebenfalls freiwilliger Teilnehmer dieses Benchmarkings.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingen der **Stadt Bonn** sind in folgender Tabelle dargestellt:

Soziostrukturelle Kennzahlen der Stadt Bonn 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,12	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23

[2] LWL: HzE Bericht 2019, https://www.lwl-landesjugendamt.de, Stand 22. August 2019

[3] LWL: HzE Bericht 2019, S31, https://www.lwl-landesjugendamt.de, Stand 22. August 2019

[4] LWL: HzE Bericht 2019, S10 f, https://www.lwl-landesjugendamt.de, Stand 22. August 2019

[5] Fa. con_sens, Benchmarking Hilfen zur Erziehung in NRW 2017, unveröffentlichter Bericht

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	5,10	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,83	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	4,28	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Die Stadt Bonn ist dem Jugendamtstyp 2 und der Belastungsklasse 2 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund[6] zugeordnet. Dies bedeutet, dass die Kinderarmut in der Stadt Bonn hoch ist.

Die überwiegend guten soziostrukturellen Rahmenbedingungen wirken sich günstig auf die Höhe der Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aus. Bei den Anteilen der Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren und den Schulabgängern ohne Schulabschluss erzielt lediglich eine Stadt bessere Werte als die Stadt Bonn. Auch der Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung ist lediglich in einer Stadt höher als in Bonn. Dieser hohe Anteil der unter 21-jährigen ist auf die zahlreichen in Bonn lebenden Studierenden zurückzuführen. Bei den einwohnerbezogenen Kennzahlen wie der Falldichte wirkt sich dies begünstigend aus. Lediglich bei dem Anteil Alleinerziehender in Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II ist ein belastendes Merkmal festzustellen. Hier ist auf die Aussage des AKJ hinzuweisen, dass die größte Empfängergruppe der Hilfen zur Erziehung die Alleinerziehenden sind.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Bonn stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

[6] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

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 Bonn hat im wirkungsorientierten Haushalt eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung implementiert. Dabei wurden strategische Ziele definiert und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele entwickelt. Jährlich erstellt der Fachbereich einen Entwicklungsbericht, welcher dem Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie vorgelegt wird.

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 Gesamtstrategie der **Stadt Bonn** ist im Wirkungsorientierten Haushalt (WoHH) definiert. Demnach definiert das Amt der Kinder-, Jugend- und Familie es als seine Aufgabe, in Kooperation mit dem Schulamt, dem Sozialamt sowie den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe den gesetzlichen Auftrag des SGB VIII umzusetzen. Grundlage dieser Gesamtstrategie ist es, die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien durch notwendige und bedarfsgerechte Unterstützung zu verbessern, soziale Integration zu fördern und insbesondere lebensweltorientierte Perspektiven zu erarbeiten und umzusetzen. Dies beginnt mit Prävention im frühen Kindesalter und setzt sich in den jeweiligen Lebensabschnitten und den damit verbundenen unterschiedlichen Anforderungen fort. Der Wirkungsorientierte Haushalt bietet hierbei einen von der Politik getragenen Handlungsrahmen. Die strategischen Ziele werden in Wirkungs- und strategische Kennzahlen überführt. Aus den Kennzahlen bildet das Amt Kinder, Jugend und Familienhilfe Maßnahmen.

Jährlich erstellt das Amt für Kinder, Jugend und Familie (Amt 51) einen Entwicklungsbericht für die Hilfe zur Erziehung. Verortet ist diese Aufgabe beim Fach- und Finanzcontrolling im Amt für Kinder, Jugend und Familie. Zielgruppe des Entwicklungsberichtes ist der Fachausschuss Kinder, Jugend und Familie.

Organisation

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn hat eine dezentrale, sozialräumliche Aufbauorganisation. Der Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe (FFE) gliedert sich auf sieben definierte Bezirke. Durch die sozialräumliche Orientierung wurden ebenfalls, analog den Bezirken, sieben Sozialräume defi-

niert. Durch die enge Verzahnung von Sozialraumteams und den lokalen freien Trägern, ist es der Stadtgelungen, bedarfsgerechte Angebote vor Ort zu entwickeln und die Zusammenarbeit im Einzelfall zu vertiefen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der freien Träger haben ihre Büros teilweise in den Sozialräumen. Die Dienst- und Fachaufsicht sind klar geregelt.

In der Aufbauorganisation der **Stadt Bonn** ist das Amt für Kinder, Jugend und Familie (Amt 51) dem Dezernat V zugeordnet. Als weitere Ämter befinden sich das Schulamt, Amt für Soziales und Wohnen und das Gesundheitsamt im Dezernat V.

Der Bereich des ASD bildet einen Fachdienst innerhalb der Abteilung Soziale Dienste des Amtes 51. Der Abteilung sind folgende Bereiche zugordnet:

- Stabsstellen Koordinatorin für Sozialraumorientierung, Kinder und Jugendbeauftragte, Koordination für Erziehungshilfen und Schule
- Fachdienst für Familien und Erziehungshilfen mit den Spezialdiensten Adoption und Vollzeitpflege, ambulante Erziehungs- und Familienberatung, gesetzliche Vertretung Minderjähriger, Jugendgerichtshilfe, Kinderschutz und zentrale Anlaufstelle Integrationsassistenz
- wirtschaftliche Jugendhilfe
- Ausbildungsförderung

→ **Feststellung**
Die permanente Weiterentwicklung der Prozesse und Strukturen wird seitens des Amtes verfolgt. Hierfür wird eine externe Beratung in Anspruch genommen. Die gpaNRW bewertet die fortlaufende Analyse, einhergehend mit der Weiterentwicklung bestehender Prozesse positiv.

Bereits im Jahr 2003 wurde seitens des Amtes für Kinder, Jugend und Familie der Entschluss gefasst, die bisherige Arbeitsweise zu verändern. Grundlage dieses Entschlusses waren seit 1993 steigende Fallzahlen und damit einhergehend kontinuierlich steigende Kosten. Im Jahr 2004 fiel die Entscheidung, den sozialraum- und ressourcenorientieren Arbeitseinsatz im Pilotprojekt Bonn-Nord einzuführen. Ziel war es, die lokalen Angebote freier Träger noch mehr an den sozialräumlichen Bedarf anzupassen. Bereits nach zwölf Monaten konnten erste spürbare, positive Veränderungen festgestellt werden. Daraus resultierend wurde ein gesamtstädtischer Einführungs- und Umsetzungsprozess angestoßen. In einem ersten Arbeitsschritt wurden jedem Sozialraumteam freie Träger der Jugendhilfe zugeordnet. Dabei war für das Amt klar, dass die Trägervielfalt in Bonn keinesfalls minimiert werden sollte. Um ein einheitliches Arbeitsverfahren zu gewährleisten, wurde mit jedem Träger eine gleiche Kooperationsvereinbarung getroffen.

Eine Projektstruktur besteht seit dem Jahr 2005 unter Einbeziehung des Instituts für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit der Universität Duisburg-Essen (ISSAB). Gerade die externe Begleitung wird vom Fachamt positiv bewertet. Die Abteilung Soziale Dienste versteht die Analyse der Prozesse und Strukturen als fortlaufenden Prozess.

Eine Bonner Besonderheit ist die Zusammensetzung der Sozialraumteams. Neben den städtischen Bediensteten gehören jeweils ein bis drei Beschäftigte der freien Träger dem SRT an. Hierbei sind die Aufgaben klar abgegrenzt. Der städtische Bedienstete bearbeitet den Hilfefall,

der Beschäftigte des freien Trägers wird mit der Durchführung der Hilfe betraut. Bevor Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter freier Träger in ein SRT aufgenommen werden, erhalten diese eine zwölftägige Schulung durch das ISSAB, um ein gleiches Verständnis der Arbeitsabläufe zu erzeugen. Zusätzlich ist für jedes SRT eine Geschäftsordnung erlassen, welche die Zuständig- und Verantwortlichkeiten klar regelt.[7] Das Schulungsverfahren wurde geändert. Die Schulung erfolgt nun durch die Koordinationsstelle für Sozialraumorientierung in Zusammenarbeit mit einer Fachkraft der freien Träger.

Die Zuständigkeiten im Sinne der Dienst- und Fachaufsicht sind klar geregelt. Der ASD-Leiter (51.31) hat die Dienst- und Fachaufsicht über die Leiter der Bezirksstellen und der besonderen Fachdienste. Die Bezirksstellenleiter und Fachdienstleiter haben die Dienst- und Fachaufsicht über die Fachkräfte. Die sieben Bezirksleitungen haben die unmittelbare Dienst- und Fachaufsicht über die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Sozialraumteams.

→ **Feststellung**
Mit der Schaffung der Stelle „Koordination für Sozialraumorientierung“ verfolgt die Stadt konsequent den sozialräumlichen Ansatz. Besonders die Einhaltung der Verfahrensstandards und die Unterstützung der Fachkräfte durch die Koordinatorin sind an dieser Stelle positiv hervorzuheben.

Im Zuge der Sozialraumorientierung wurde im Jahr 2008 die Stelle der „Koordination für Sozialraumorientierung“ geschaffen. Hierbei handelt es sich um eine Stabsstelle, welche der Abteilungsleitung zugeordnet ist. Zentrale Aufgaben dieser Stelle sind:

- Beratung der Fachkräfte des Fachdienstes für Familien und Erziehungshilfe (FFE) und der Fachkräfte freier Träger HzE,
- Umsetzung und Einhaltung der Standards, z. B. durch Auffrischungsschulungen für Fachkräfte des FFE und der Fachkräfte freier Träger HzE,
- Schnittstellen- und Vernetzungsarbeiten zu anderen Fachämtern, z. B. Kindergartenbereich,
- Unterstützung bei der Umsetzung z. B. bei Projektinitiierungen,
- Weiterentwicklung der Sozialraumorientierung in Bonn und
- Fachcontrolling.

[7] vgl. Zweiter Erfahrungsbericht des Amtes Kinder, Jugend und Soziales der Bundesstadt Bonn, Stand 08.August 2015

Internes Kontrollsystem (IKS)

Feststellung
Die Stadt Bonn erarbeitet ein vielschichtiges internes Kontrollsystem. Alle Beteiligten des Amtes werden in die Prozesse eingebunden. Das interne Kontrollsystem im Amt für Kinder, Jugend und Familie ist ein fortlaufender Prozess und fester Bestandteil der Arbeit. Die Stadt Bonn legt Wert darauf, dass das interne Kontrollsystem in die allgemeine Arbeitsstruktur integriert wird. Mehraufwand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll möglichst vermieden werden.

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 Verwaltung der **Stadt Bonn** beschäftigt sich bereits seit den Jahren 2014/2015 mit der Einführung eines IKS. Der verwaltungsweite Prozess wurde durch das Amt Kinder, Jugend und Familie aufgenommen. Hierfür wurden Prozesse entwickelt, welche die speziellen Bedürfnisse des Amtes wiederspiegeln. Das IKS beginnt mit einer allgemeinen Definition. Nachfolgend werden Ziele des IKS beschrieben. Aus den Zielen wird eine Umsetzungsstrategie abgeleitet und Risiken bewertet. Dann wird die Phase der Umsetzung und der Problemanalyse beschrieben. Zum Schluss wird die Einführung des IKS bewertet.

Die Bereiche 51-14 (Beschaffungen städt. Tageseinrichtungen) und 51-05 (Bewirtschaftung/Rechnungswesen) befinden sich aktuell in der Analysephase. Die Abteilung Soziale Dienste befindet sich derzeit in der Phase Definition der Prozesse, Erarbeitung der Prozessbeschreibungen und Festlegung der Risiken.[8]

Prozesskontrollen

Feststellung
Die Stadt Bonn verfügt über eine Vielzahl prozessintegrierter Kontrollen. Diese Kontrollen, einhergehend mit der Einführung des internen Kontrollsystems, bilden eine gute Basis um Risiken zu minimieren.

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.

[8] vgl. Präsentation „Aufbau und Einführung eines internen Kontrollsystems“ im Amt Kinder, Jugend und Familien, Stand Februar 2019

Bereits vor der Einführung eines IKS wurde in der **Stadt Bonn** die Wichtigkeit von Prozesskontrollen erkannt und wirksame Prozesse in die Arbeitsabläufe integriert. Ein Großteil der Prozesskontrollen wird in den SRT durch die Bezirksleitungen erledigt. Jeder Hilfeplan wird der Bezirksleitung zur Unterzeichnung vorgelegt. Hiermit ist ein 4-Augen-Prinzip sichergestellt. Stichprobenartig nimmt die FFE-Leitung Kontrollen vor. Bei gewissen fallabhängigen Konstellationen muss die Abteilungsleitung beteiligt (z. B. wenn sich die Staatsanwaltschaft in einen Fall eingeschaltet hat) oder die Genehmigung durch den Amtsleiter eingeholt werden (z. B. bei der Auslandsunterbringung eines Kindes oder Jugendlichen).

Eine besondere Rolle kommt der Koordinationsstelle für Sozialraumorientierung zu. Diese erhält jeden neu eingeleiteten Fall auf elektronischem Wege und prüft diesen Fall mit den definierten Standards. Bestehen Mängel, gibt diese Stelle direkte Rückmeldung an die FFE-Fachkraft. Inhaltliche Fehler werden direkt mit der ASD-Kraft und systematische Fehler werden mit der Abteilungsleitung besprochen. So kann z. B. in einer Bezirksstelle kein Bediensteter fachliche Ziele definieren. Aus dem Fachverfahren des Amtes werden regelmäßig Plausibilitätsprüfungen erstellt. Diese werden entweder beim Fachcontrolling oder bei der Fachdienstleistung bearbeitet. Zusätzlich kann das Fachverfahren Protokolle erzeugen, aus denen jeder Schritt der Hilfegewährung transparent dargestellt wird.

Prozesskontrollen werden auch im IT-Verfahren berücksichtigt. So ist z. B. klar geregelt, bis zu welchem Betrag die Bezirksleitungen Zahlungen für gewährte Hilfen freigeben können. Des Weiteren werden IT-Berechtigung zentral im Amt Personal und Organisation verwaltet, überprüft und regelmäßig überwacht. Sofern ein Mitarbeiter das Amt verlässt, erfolgt zeitnah eine Meldung an den Bereich Personal und Organisation zum Entzug der IT-Berechtigung. Bei neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgt eine Meldung zur Einräumung der Genehmigung.

Finanzcontrolling

- **Feststellung**
  In der Stadt Bonn besteht ein seit Jahres strukturiertes Finanzcontrolling. Jährlich erstellt das Amt Kinder, Jugend und Familie einen Jahresbericht zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, der dem Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie vorgelegt wird. Kennzahlen sind kein Bestandteil des Controlling-Berichts.

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 Controlling-Berichte 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.

Die **Stadt Bonn** verfügt über ein seit Jahren bewährtes Finanzcontrolling. Jährlich wird ein detaillierter Jahresbericht über die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung erstellt. Dieser Jahresbericht beinhaltet folgendes:

- Einleitung zum Berichtsjahr (kurze Abhandlung des Vorjahres und Verweis auf die Schwerpunktthemen des laufenden Jahres),
- Entwicklung der Hilfen zur Erziehung (Gegenüberstellung der Fall- und Kostenentwicklungen, Output-Analyse mit Fallzahlen, Hilfeempfängern und Laufzeiten, Input-Analyse mit Kostenentwicklungen),
- Schwerpunktthemen des Berichtsjahres,
- inhaltlichen Schwerpunkte des Folgejahres.[9]

Der Controlling-Bericht wird dem Ausschuss Kinder, Jugend und Familie vorgelegt. Der Austausch mit dem Ausschuss erfolgt regelmäßig.

Die teils sehr komplexen Zusammenhänge der Hilfe zur Erziehung werden bislang nicht in Kennzahlen für den Controlling-Bericht überführt. Ein wichtiges Steuerungsinstrument sieht die gpaNRW darin, dass Kennzahlen erhoben, analysiert und fortgeschrieben werden. Durch die Darstellung von Kennzahlen im Zeitreihenverlauf wird der Ressourceneinsatz noch transparenter.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte den Controlling-Bericht um steuerungsrelevante, selbst definierte Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z. B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Sinnvoll ist es, auch die Kennzahlen dieses Prüfungsberichts fortzuschreiben.

Fachcontrolling

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn verfügt über ein gut funktionierendes Fachcontrolling. Der Ansatz der sozialräumlichen Orientierung wird konsequent fortgeführt. Hierfür wurde die Stelle der Sozialraumkoordination geschaffen.

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.

Das Fachcontrolling hat in der **Stadt Bonn** einen hohen Stellenwert. Bereits seit dem Jahr 2008 existiert die Koordinationsstelle für Sozialraumorientierung (siehe Abschnitt Organisation). Diese Stelle ist für die Einhaltung der definierten Standards verantwortlich. Durch die sozialräumliche Orientierung ist eine zentrale Stelle zur Überprüfung dieser Standards sinnvoll. Somit wird gewährleistet, dass die Arbeitsweisen in den einzelnen Bezirken nach gleichem Schema durch-

[9] vgl. Jahresbericht 2017: Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, Stand 19. April 2018

geführt werden (siehe Abschnitt Prozesskontrollen). Bei Bedarf können die Fachkräfte im Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe sowie die Fachkräfte der freien Träger HzE Schulungen zum sozialräumlichen Ansatz in Anspruch nehmen.

➔ **Feststellung**
Die Abteilung Soziale Dienste besitzt ein Anbieterverzeichnis, in dem alle Informationen über die freien Träger zusammengefasst werden.

Alle wesentlichen Informationen über die in der Stadt Bonn eingesetzten Leistungsanbieter sollten in einem zentralen Anbieterverzeichnis dokumentiert sein. Hierzu zählen Informationen über das Leistungsangebot, die Preise für z. B. Fachleistungsstunden im ambulanten Bereich oder die Betreuungspauschalen für stationäre Leistungen sowie die Erfahrungen des Jugendamtes mit dem Leistungsanbieter. Ein solches Anbieterverzeichnis ist vorhanden. Die Stadt hat hierfür die Stelle Koordination für Erziehungshilfen und Schule geschaffen. Die Stelleninhaberin ist verantwortlich für die Entgeltverhandlungen nach §§ 77 und 78 SGB VIII. Der Koordinator für Erziehungshilfen und Schule ist dabei für die inhaltliche Abstimmung (Leistungsvereinbarung) verantwortlich. Die WJH kümmert sich um die eigentlichen Entgeltvereinbarungen.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Bonn prüft, ob die Ziele im Hilfeplan erreicht werden. Hierzu nutzt das Amt unterschiedliche Formen der Wirkungsmessung.

Eine Wirkungsmessung bzw. auch die Beurteilung der Qualität der Leistungen wird in Bonn in unterschiedlicher Weise durchgeführt. Zum einen gibt es die Qualitätsdialoge, die mit den Trägern und dem Koordinator für Erziehungshilfe geführt werden. Zusätzlich werden die Rückmeldungen der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter aus den Fachdiensten berücksichtigt. Dabei werden die Ergebnisse der einzelnen Hilfeplanungen geprüft. Die Ergebnisse fließen in die Trägerbewertung ein. Eventuelle Probleme oder Fehlentwicklungen können daraus resultierend besprochen werden. Zusätzlich werden mit den Trägern der Sozialräume Halbjahresgespräche geführt. Teilnehmer sind die Bezirksleitung, die Sozialraumkoordinatorin/der Sozialraumkoordinator und der freie Träger. Inhaltlich wird über Entwicklungen, Ergebnisse und erreichte oder nicht erreichte Ziele gesprochen. Auf den Einzelfall bezogen gibt es die Wirkungsmessung in der Hilfeplanung. Alle Beteiligten im Hilfeplan führen bei jeder Hilfeplanfortschreibung eine Beurteilung über den Verlauf der Hilfe durch. Dabei erfolgt die Beurteilung im Hinblick auf die Zielerreichung (Zielcontrolling). Die Ergebnisse werden besprochen, in der Hilfeplanung festgelegt und führen entsprechend der Entwicklung zu angepassten Maßnahmen.

In einem vor einigen Jahren durchgeführten Pilotprojekt wurde die Wirkungsmessung mittels einer Zielerreichungsskala getestet. Hier sollten alle Beteiligten am Hilfeplanprozess auf einer Skala den Zielerreichungsgrad zuordnen. Das System ist derzeit ausgesetzt, da noch einige Veränderungen vorgenommen und eingearbeitet werden müssen.

➔ **Empfehlung**
Die Dienstanordnung Hilfeplanung sollte detaillierter die Wirkungsmessung gewährter Hilfen beschreiben. Dies würde die Bedeutung der Wirkungsmessung widerspiegeln. Nach Möglichkeit sollte hierfür ein standardisiertes Verfahren vorhanden sein.

Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

Feststellung
Die einheitliche Arbeitsweise in den Sozialraumteams der Abteilung Soziale Dienste besitzt einen besonderen Stellenwert in der Stadt Bonn. Prozess- und Qualitätsstandards werden in der Stadt Bonn konsequent verfolgt und weiterentwickelt.

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.

Durch die sozialräumliche Orientierung in der **Stadt Bonn** haben Prozess- und Qualitätsstandards einen besonderen Stellenwert. Im Amt für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Bonn werden die Prozessabläufe und Standards im Ordner „Willkommen im FFE“ dokumentiert. Jedem Bediensteten wird ein solcher Ordner ausgehändigt. Zusätzlich stehen alle relevanten Informationen auf einer digitalen Informationsplattform. Wesentliche Inhalte für die Arbeit im FFE sind (nicht abschließend aufgezählt)

- die Dienstanordnung Hilfeplanverfahren des Amtes Kinder, Jugend und Familie,
- die Dienstanordnung Mitwirkung im Verfahren vor dem Familiengericht,
- die Dienstanordnung zum Umgang bei Fällen mit Verdacht auf Kindeswohlgefährdung,
- die Dienstanordnung zur Aktenführung,
- die Handreichung zum Fachkonzept Ressourcen- und sozialraumorientierte Jugendhilfe nach ISSAB/LüttringHaus,
- sowie das Produkthandbuch zum eingesetzten Fachverfahren.

Die einheitlichen Prozessabläufe und Standards bieten grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Durch die Koordinationsstelle für Sozialraumorientierung wird der Wert der Prozess- und Qualitätsstandards in der Stadt Bonn nochmals hervorgehoben. Wie bereits im Abschnitt Prozesskontrollen erläutert, erhält diese Stelle jeden neu eingeleiteten Fall auf elektronischem Wege und prüft ihn mit den definierten Standards.

Hilfeplanverfahren

- **Feststellung**
  Die Dienstanordnung Hilfeplanverfahren ist ein guter Orientierungsrahmen. Alle inhaltlichen Tätigkeiten werden ausgiebig beschrieben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind durch diese Dienstanordnung in der Lage, ihre Arbeit unabhängig durchzuführen. Eine grafische Darstellung der Prozesse besteht zum jetzigen Zeitpunkt im geringen Maße.

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.

In der **Stadt Bonn** besteht eine Dienstanordnung über die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII. Die Dienstanordnung gilt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des FFE sowie der dazugehörigen Fachdienste. Eine grafische Darstellung von Prozessen besteht im geringen Maße. Beispielhaft sind die Hilfeplanung und die Falleingangsphase jeweils in einer grafischen Form dargestellt. Eine grafische Darstellung in Flussdiagrammen, wo jeder Prozessschritt beschrieben ist, besteht nicht.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die ausführlich beschriebenen Abläufe zusätzlich in Flussdiagramme[10] überführen. Hierdurch erhalten die Fachkräfte eine grafische, übersichtliche und zeitliche Abfolge der Prozesse.

Die erste Phase des Hilfeplans ist die Einleitung des Verfahrens. Hierzu wird der Fachkraft zunächst ein Überblick über die vorhandenen/benötigten Anlagen gegeben. Die fallzuständige Fachkraft beurteilt im Rahmen des Beratungsprozesses, ob eine Hilfe erforderlich ist. Die Leistungsberechtigten (z. B. die Eltern) stellen in diesem Fall hierfür einen Antrag. Die Fachkraft im FFE muss an dieser Stelle bereits mit den Kollegen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WJH) in Kontakt treten, die die örtliche Zuständigkeit des Jugendamtes prüft. Die Dienstanordnung regelt an dieser Stelle noch spezielle Vorgehensweisen wie den Ablauf

- bei Kindeswohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII,
- bei Anträgen nach § 35a SGV III für Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche,
- die Unterbringung in Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII sowie
- die Gewährung für Hilfen für junge Volljährige.

→ **Feststellung**
Die Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an der kollegialen Beratung wird durch die gpaNRW befürwortet. Schriftliche Vorgaben zur Wahl des preiswertesten Leistungsanbieters bestehen in der Stadt Bonn nicht.

Ist die Antragsstellung erfolgreich durchlaufen, bereitet die Fachkraft den Fall für die Fallpräsentation in der kollegialen Fallberatung auf. Die Fälle werden anonymisiert dargestellt. Sobald der Vordruck Fallpräsentation abschließend bearbeitet ist, wird der Vordruck den anderen Teammitgliedern zur Vorbereitung vorgelegt. In der Stadt Bonn nehmen neben zwei Fachkräften aus den Sozialraumteams ein Bediensteter aus der WJH und die Bezirksleitung an der kollegialen Beratung teil. Zusätzlich können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Spezialteams (z. B. Vollzeitpflege) in die kollegiale Beratung eingebunden werden. Sofern die kollegiale Beratung zu dem Schluss kommt, dass eine stationäre Maßnahme für das Kind/den Jugendlichen die passgenaue Hilfe ist, muss zusätzlich noch die Möglichkeit der Rückführung in die Herkunftsfamilie in den Prozess integriert werden.

Die Ergebnisse der kollegialen Fallberatung werden in einem Protokoll festgehalten und mit dem Leistungsempfänger besprochen. Der freie Träger der Jugendhilfe als Leistungserbringer

[10] Onpulson: Definition Flussdiagramm, https://www.onpulson.de/lexikon/flussdiagramm/, Download 06.08.2019

erhält eine Kopie des Protokolls. Die Fallpräsentation wird zusätzlich der Stabsstelle 51-303 Koordination für Erziehungshilfen und Schule zugeleitet. Hier erfolgt eine nachgelagerte Prüfung des Hilfefalls und der Abgleich, ob gültige Leistungs- und Entgeltvereinbarungen zum gewählten Leistungserbringer vorliegen. Die Stabstelle gibt eine Rückmeldung an die Fachkraft im FFE über das Prüfungsergebnis.

- **Empfehlung**
  Der wirtschaftliche Aspekt bei der Vergabe der Leistungen sollte noch stärker berücksichtigt werden. Die fallführende Fachkraft sollte mindestens drei Angebote bei freien Trägern einholen, sofern der ermittelte Hilfebedarf mehrere Anbieter zulässt. Das günstigste Angebot sollte ausgewählt werden.

Bei der Auswahl des Leistungsanbieters sind primär die den Sozialraumteams zugeordneten freien Träger auszuwählen, sofern die fachlichen Anforderungen erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall, sind vorrangig andere Bonner Träger auszuwählen. Eine Hilfe kann nur dann eingeleitet werden, wenn Leistungs- und Entgeltvereinbarungen vorliegen. Generell sollen die Bonner Träger die Leistungen der Jugendhilfe erbringen. Kommt es jedoch zur stationären Unterbringung bei „Nicht-Bonner Trägern“, so muss diese Unterbringung gesondert begründet werden. Dabei muss auch festgehalten werden, bei welchen Trägern die Leistung angefragt und warum diese abgelehnt wurden.

- **Feststellung**
  Die direkte Prüfung einer möglichen Rückführung, kombiniert mit der Einbindung des Fachdienstes wird von der gpaNRW befürwortet. Laufzeitbegrenzungen für gewährte Hilfen bestehen in großen Teilen bei den ambulanten Hilfen und bei Hilfen nach § 41 SGB VIII. Obergrenzen für Fachleistungsstunden sind nicht definiert.

Phase zwei des Hilfeplanverfahrens beschreibt die Erstellung des Hilfeplans. Grundlage hierfür sind die Ergebnisse der kollegialen Beratung. Diese werden mit den Beteiligten abgestimmt. Die Fachkraft muss dabei den erzieherischen Bedarf, Art und Umfang der Leistung sowie die Zielsetzung zusammenfassen. Maximal sechs Wochen nach Beginn der Hilfe muss allen Beteiligten der Hilfeplan schriftlich vorliegen. Der ausformulierte Hilfeplan soll den Eltern, Kindern und Jugendlichen helfen, den Sinn und die Möglichkeiten der jeweiligen Hilfe verständlich zu machen. Besonderen Stellenwert nimmt die mögliche Zielsetzung einer Rückführung im Hilfeplan ein. Bereits zu Beginn der Hilfe wird geprüft und gleichzeitig dokumentiert, ob und nach welchen Kriterien eine Rückführung möglich ist. Hierfür soll die entsprechende Fachkraft Rücksprache mit dem Fachdienst Ambulante Eltern- und Familienberatung (51-3132) aufnehmen. Dieser Fachdienst verfügt über ein Konzept „Eltern- und Familienberatung im Kontext stationärer Hilfen zur Erziehung“. Das Konzept ist modular aufgebaut. Modul vier beschreibt dabei die Rückführungsvorbereitung, Begleitung der Rückführung und Nachsorge. Die Phase der Rückführung sollte mindestens sechs Monate vor der angedachten Rückführung starten. Der zeitlich definierte Rahmen dient einer angemessenen Vorbereitung zur Rückführung. Der Fachdienst verfolgt das Ziel, Familien so zu unterstützen, so dass sie die Hilfen gut annehmen und gleichzeitig ihre eigene Erziehungskompetenz erweitern

Beim eigentlichen Hilfeplangespräch sind neben der Fachkraft die Eltern, ggf. die Kinder oder Jugendlichen und die Fachkraft des Leistungsanbieters beteiligt. Ebenfalls wird an dieser Stelle auf die Mitwirkung weiterer Beteiligter, z. B. Schulen, Kindergärten hingewiesen. Die Stadt Bonn hat zusätzlich einen Rahmen definiert, wie lange welche Hilfe maximal bewilligt wird (Laufzeit-

begrenzung). Hilfen nach § 30 SG VIII werden für zunächst 15 Monate bewilligt, Hilfen nach §§ 27 Abs. 2 und 31 SGB VIII werden für maximal 24 Monate bewilligt und Hilfen für junge Volljährige für zwölf Monate. Darüber hinaus ist festgelegt, welche Prozessschritte einzuhalten sind, um die Hilfen zu verlängern. Die Dienstanordnung Hilfeplanverfahren verweist in einem Satz auf das Bonner Fachleistungsstundenmodell, welches die Laufzeitbegrenzungen beschreibt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte weitere Laufzeitbegrenzungen, differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen, in die Dienstanordnung Hilfeplanverfahren aufnehmen. Um die Bedeutung des Bonner Fachleistungsstundenmodells hervorzuheben, sollte dieses als Anlage der Dienstanordnung Hilfeplanung hinzugefügt werden. Ebenso sollte die Anzahl der maximal bewilligten Fachleistungsstunden definiert sein.

Die dritte Phase ist die Phase der Fortschreibung des Hilfeplans. Hierbei orientiert sich die Stadt Bonn an den Vorgaben des § 36 Abs. 2 SGB VIII. Dieser besagt, dass der Hilfeplan regelmäßig daraufhin überprüft werden muss, ob die gewährte Hilfe weiterhin geeignet und notwendig ist. Bei der Fortschreibung des Hilfeplans findet ein Zielcontrolling statt. Dies bedeutet, dass die im Ursprung definierten Ziele der gewährten Hilfe auf ihre Eignung hin überprüft werden. Die Stadt Bonn hat den Umgang mit laufenden Fällen klar geregelt. Laufende Fälle müssen per verbindlich terminierter Wiedervorlage als Fallpräsentation in das Sozialraumteam gebracht werden, wenn

- ein Hilfeartwechsel angedacht ist und/oder
- Leistungsanbieter und Leistungsempfänger sich uneinig über den Fortgang der Hilfe sind und/oder
- die fallzuständige Fachkraft des FFE Beratungsbedarf sieht.

Die Fallpräsentation erfolgt durch das Sozialraummitglied des freien Trägers. Lediglich bei Abwesenheit dieses Mitglieds erfolgt die Fallpräsentation durch die fallzuständige Fachkraft. Sofern zeitliche Engpässe bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorhanden sind, obliegt es den Bezirksleitungen, prioritärere Fälle in die Fallpräsentation zu bringen.

Bei laufenden Fällen, welche nicht die drei genannten Kriterien erfüllen, können die Fachkräfte des FFE in Absprache mit den Bezirksleitungen auf Sachstandsmeldungen im SRT verzichten, wenn alle Punkte des Hilfeplans eingehalten sind (z. B. Zielerreichung).

→ **Feststellung**
Die Fortschreibung des Hilfeplanes am Ort der Leistungserbringung bei stationären und teilstationären Maßnahmen ist positiv zu bewerten, da die fallzuständige Fachkraft einen guten Eindruck von den Rahmenbedingungen des freien Trägers erlangen kann. Der Hilfeplan muss mindestens alle zwölf Monate fortgeschrieben werden.

Bei stationären oder teilstationären Hilfen erfolgt das Hilfegespräch immer am Ort die Unterbringung. Sofern die Fachkraft den Eindruck hat, dass die Leistungsvereinbarungen des freien Trägers nicht eingehalten werden, muss eine Rückmeldung an die Koordinationsstelle für Erziehungshilfen (51-303) getätigt werden. Daraus resultierend wird die Koordinationsstelle für Erziehungshilfen tätig, indem der Dialog zum freien Träger gesucht wird. Die vor Ort festgestellten Defizite werden beseitigt. Dies kann die Zielerreichung einer wirksamen Hilfe fördern. Die

Dienstanordnung regelt an dieser Stelle auch, dass der Abstand zwischen den Fortschreibungen keinesfalls zwölf Monate übersteigen darf. Mindestens einmal jährlich muss am Ort der Hilfemaßnahme ein Hilfeplangespräch durchgeführt werden. Die fallzuständige Fachkraft trägt hierbei die Verantwortung für die Fristen.

→ **Empfehlung**
Die Hilfepläne sollten in geringeren Zeitabständen fortgeschrieben werden. Vor Ort sollte alle sechs Monate ein Hilfeplangespräch durchgeführt werden. Nur in genehmigten Ausnahmefällen sollten bis zu zwölf Monate zulässig sein.

Im Rahmen der Berichtsbesprechung teilte die Stadt Bonn mit, dass die Hilfeplangespräche vor Ort in der Regel alle sechs Monate durchgeführt werden. Die Dienstanordnung soll an dieser Stelle entsprechend der Empfehlung geändert werden.

→ **Feststellung**
Werden Hilfen über das 18. Lebensjahr hinaus gewährt, ist die Prüfung der Verselbstständigung über das Gruppenangebot „Ready for Life“ Bestandteil des Hilfeplanverfahrens. Auch bei Kindern und Jugendlichen wird die Verselbstständigung in der Hilfeplanung berücksichtigt.

Hilfen über das 18. Lebensjahr hinaus werden zunächst für 12 Monate bewilligt. Die Fachkraft kann die Hilfe eigenverantwortlich verlängern. Sie hat an dieser Stelle zu prüfen, ob das Gruppenangebot für junge Volljährige „Ready for Life“ als anschließende oder ergänzende Hilfe in Betracht kommt. Hierbei handelt es sich um ein Konzept zur Verselbstständigung im Rahmen einer sozialen Gruppenarbeit. Adressaten des Angebotes sind junge Erwachsene/junge erwachsene Ausländer. Die jungen Menschen erarbeiten die Basiskompetenzen des selbstständigen Wohnens. Die Alltagsorientierung (Freizeit/Beruf usw.) ist ebenfalls Bestandteil dieser Gruppenarbeit. Der durchführende Träger stellt für die Gruppenarbeit eine Trainingswohnung zur Verfügung.

Laut Aussage der Stadt Bonn erfolgt bereits bei Kindern und Jugendlichen die Prüfung, ob Kinder und Jugendliche auf die Verselbstständigung vorbereitet werden können. Bei der Auswahl Bonner Träger achten die Fachkräfte auf die Verselbstständigung in den Leistungsvereinbarungen. Die Formen der Verselbstständigung Bonner Träger sind vielfältig. Ein Träger bietet z. B. ein stufenweises Verselbstständigungs-Verfahren an. Zuerst werden die Jugendlichen in einer Jugend-Wohngemeinschaft untergebracht. Bei positivem Verlauf wird eine Appartementwohnung mit Betreuung auf dem Gelände eingeführt um in der letzten Stufe in sozialpädagogisch betreuten Einzelappartements außerhalb des Geländes untergebracht zu werden. In der Dienstanordnung Hilfeplanung wird die Verselbstständigung inhaltlich nicht berücksichtigt. Auch besteht kein Konzept zur Verselbstständigung.

→ **Empfehlung**
Die Verselbstständigung sollte bereits bei Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr verbindlicher Bestandteil der Hilfeplanung sein. Die Stadt Bonn sollte dies in der Dienstanordnung Hilfeplanung berücksichtigen.

Kommt es zum Wechsel in eine andere Hilfeart, muss die fallzuständige Fachkraft die Gründe für den Wechsel klar benennen und diese in die Fallpräsentation im SRT einbringen. Die Koordinationsstelle ist über die Änderung der Hilfe entsprechend zu informieren.

Wurden die Ziele der Hilfe erreicht und die Maßnahme infolgedessen beendet, teilt der freie Träger der fallzuständigen Fachkraft mit, dass die Hilfe mit Zielerreichung zum vereinbarten Zeitpunkt eingestellt werden kann. Teilt die Fachkraft des FFE diese Meinung, wird die Hilfe planmäßig beendet. Sofern die definierten Ziele nicht erreicht wurden, erfolgt mit allen Beteiligten ein Abschlussgespräch. Die FFE-Kraft fertigt hierzu einen kurzen Vermerk (mit Begründung).

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 Bonn führt jährlich eine Personalbemessung auf Ebene der Sozialraumteams durch. Dabei werden die selbst definierten Standards als Grundlage der Zeitbemessung herangezogen. Auch die Einarbeitung neuer Bediensteter ist in einem Konzept geregelt. Hierbei führt das Amt eine dem individuellen Qualifikationsstand entsprechende Einarbeitung durch. Dies fördert die Bindung zum Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe. Des Weiteren werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schneller in die Fallverantwortung gebracht.

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 Bonn** verfügt über eine Personalbemessung aus dem Jahre 2014. Diese wird regelmäßig fortgeschrieben und in den Sozialraumteams fortlaufend überprüft. Durch die regelmäßige, sozialraumscharfe Personalbemessung erhält die Abteilung Soziale Dienste ein differenziertes Bild zur Beurteilung des benötigten Personals. Verschiebungen und Vakanzen in den Sozialraumteams werden somit frühzeitig erkannt. Daraus abgeleitet können Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Grundlage der Personalbemessung sind die selbst definierten Standards der Hilfeplanung.

Der Personalgewinnung im Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe ist schwierig. Die Gründe hierfür sind vielfältiger Natur. Einerseits besteht bundesweit ein Fachkräftemangel, andererseits steht der FFE im direkten Wettbewerb mit den freien Trägern der Jugendhilfe in der Stadt Bonn und im Umland. Aus diesen Umständen heraus hat das Amt für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Bonn einen umfangreichen Maßnahmenkatalog entwickelt, um diesem negativen Trend entgegen zu wirken. Zum einen gibt es im Bereich der Hilfen zur Erziehung keine Wiederbesetzungssperre. Durch diese Maßnahme unterstreicht die Stadtverwaltung die Wichtigkeit des Bereichs. Als weitere Maßnahme wurden einzelne Bausteine entwickelt, welche die Attraktivität der Stadt Bonn als Arbeitgeberin verbessern sollen. Diese Maßnahmen reichen von unbefristeten Arbeitsverträgen bis hin zu einem auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugeschnittenen Fortbildungspaket. Der ASD hat hierfür unterschiedliche Qualifizierungspläne entworfen, abhängig davon, wie die Berufserfahrung im ASD ist. Folgende Qualifizierungspläne bestehen in der Stadt Bonn:

- Praxissemester im Rahmen des Studiums (1. Einführungsphase über ca. sechs Wochen, 2. Differenzierungsphase ca. zehn Wochen, 3. Konsolidierungsphase ca. fünf Wochen),

- Berufseinmündungsjahr nach Beendigung des Studiums (1. Einführungsphase über ca. vier Wochen, 2. Differenzierungsphase ca. drei Monate, 3. Konsolidierungsphase ca. ab vier Monaten) und

- Berufseinsteiger ohne Berufserfahrung (1. Einführungsphase über ca. zwei Wochen ohne Fallverantwortung, 2. Differenzierungsphase ca. ein Monat, 3. Konsolidierungsphase ca. sechster Woche der Probezeit).

Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten alle Informationen in Papierform oder digital in einem Austauschverzeichnis.

Neben diesen Qualifizierungsplänen wird jedem Mitarbeiter ein Mentor zugewiesen. Dieser Mentor ist eine erfahrene FFE-Kraft, welche zu Beginn in der Fallbearbeitung hilft. Beispielsweise begleitet der Mentor die neuen Kollegen bei Terminen, bespricht die Dienstanordnung, gibt regelmäßige Rückmeldungen zu erbrachten Leistungen usw. Durch dieses Mentoring wird den neuen Kolleginnen und Kollegen der Start im FFE erleichtert.

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	42	22	30	32	36	42	22
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	110	83	125	155	178	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**
Im Jahr 2017 hat jede Vollzeit-Stelle durchschnittlich 42 Hilfeplanfälle bearbeitet. Im interkommunalen Vergleich ist dies der Maximalwert. Auch im Jahr 2018 stellt die Stadt Bonn mit 44 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle den Maximalwert. Ursache dieser Steigerung sind die gegenüber den Vollzeit-Stellen stärker ansteigenden Hilfeplanfälle.

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.

Im Jahr 2017 beträgt die Fallverantwortung je Vollzeit-Stelle ASD in der **Stadt Bonn** 42 Hilfeplanfälle. Hiermit bildet die Stadt Bonn den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Dieser

Spitzenwert resultiert aus dem Umstand, dass die Stadt Bonn eine Vielzahl von Leistungsbeziehern hat, welche Mehrfachhilfen erhalten. Diese Mehrfachhilfen werden in der Stadt Bonn immer in einem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII geführt. Der Hilfeplan ist die Bemessungsgrundlade für die Anzahl der laufenden Hilfepläne. Durch die bei ungefähr gleichbleibender Personalausstattung höhere Zahl an Hilfefällen im Jahr 2018 kommt es zu einer Erhöhung der Hilfefälle je Vollzeit-Stelle ASD. 44 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle in Bonn. Auch dies ist interkommunal der Maximalwert.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

- **Feststellung**
  In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden 2017 110 und 2018 119 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Bonn bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem höchsten Personaleinsatz. Die dezentrale Ausrichtung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe führt tendenziell zu einem höheren Personaleinsatz.

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.

In der **Stadt Bonn** bearbeitet ein Sachbearbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Jahr 2017 110 Hilfepläne. Drei Viertel der Vergleichskommunen erzielen einen höheren Wert. Dies kann dem Umstand geschuldet sein, dass die Stadt Bonn die sozialräumliche Orientierung konsequent auch im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe durchführt. Jedem Sozialraumteam sind Vertreter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe räumlich zugeordnet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen verpflichtend an den Fallkonferenzen teil. Die dezentrale Ausrichtung der WJH bewirkt eine größere Stellenausstattung, da innerhalb der Sozialraumteams krankheitsbedingte Ausfälle und Vertretungen geregelt sein müssen. Im Bedarfsfall vertreten sich die Beschäftigten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe auch sozialraumteamübergreifend. Laut Aussage der Abteilung Soziale Dienste erzielt man auch Synergien. Die Stadt Bonn hebt die gute Fallabstimmung zwischen dem ASD (FFE) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hervor.

Im Rahmen der Prüfung wurde seitens der gpaNRW festgestellt, dass die meisten Kommunen eine zentrale Wirtschaftliche Jugendhilfe bevorzugen. Einige Kommunen befinden sich aktuell im Prozess, die dezentrale Ausrichtung rückgängig zu machen.

Die Personalbemessung auf Ebene der Sozialraumteams wird auch bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der WJH angewandt.

Leistungsgewährung

Fallsteuerung

Feststellung
Die Stadt Bonn hat die Fallsteuerung ausgiebig beschrieben. Wesentliche Aspekte werden größtenteils aufgegriffen.

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 Anbieterverzeichnisses, 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.

Die **Stadt Bonn** bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese sind in der Dienstanordnung geregelt.

Die fachliche Zugangssteuerung ist über die Einleitung des Verfahrens geregelt. Die fallzuständige Fachkraft im Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe kommt nach erfolgter Beratung zu dem Entschluss, dass eine Hilfe notwendig ist. Der Leistungsberechtigte muss hierfür einen Antrag stellen. Es erfolgt direkt die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, um die Zuständigkeit zu prüfen. Die Prozesse des Falleingangs sind systematisiert beschrieben und verbindlich geregelt.

Bei der Auswahl des Leistungsanbieters sind vorrangig die den Sozialraumteams zugeordneten freien Träger mit der Leistungserbringung zu beauftragen. Die in der Stadt Bonn vorhandenen Leistungsanbieter sind in einem zentralen Anbieterverzeichnis dokumentiert. Hierzu zählen Informationen über das Leistungsangebot, die Preise für z. B. Fachleistungsstunden im ambulanten Bereich oder die Betreuungspauschalen für stationäre Leistungen sowie die Erfahrungen der Abteilung Soziale Dienste mit dem Leistungsanbieter. Die Stadt Bonn hat hierfür die Stelle Koordination für Erziehungshilfen und Schule geschaffen. Sofern sich Fragen bei der Auswahl des Leistungsanbieters ergeben, ist diese Stelle zu beteiligen.

In jedem Hilfeplan wird ein Ziel festgelegt, dass durch die gewählte Hilfe erreicht werden soll. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung wird ein Zielcontrolling durchgeführt. Dies bedeutet eine Überprüfung, ob die bisherigen Ziele noch den aktuellen Zielen entsprechen. Hierzu besteht eine enge Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern. Die Leistungserbringer müssen sogenannte Sachstandsmitteilungen über den Verlauf der Hilfen abgeben. Das Verfahren hierzu ist standardisiert. Die Formulare sind als Anlagen zur Dienstanordnung verfügbar.

Im ambulanten Bereich gibt es eine Begrenzung der Laufzeiten. Hilfen nach § 30 SGB VIII werden zunächst auf maximal 15 Monate gewährt. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 31 SGB VIII werden zunächst auf maximal 24 Monate begrenzt. Definierte Obergrenzen für Fachleistungsstunden bestehen nicht. Bei stationären Hilfen bestehen keine Laufzeitbegrenzungen. Der Fachdienst ambulante Eltern- und Familienberatung verfolgt Ziel ist, eine Rückführung in das Familiensystem zu fördern. Hierfür sind im Konzept unterschiedliche Module entwickelt worden. Am Ende steht die Rückführungsvorbereitung, Begleitung der Rückführung und die Nachsorge. Die Verselbstständigung fördert das Amt für Kinder, Jugend und Familie über die Gruppenarbeit „Ready for Life“.

Alle weiteren Aspekte der Fallsteuerung wurden im Abschnitt Hilfeplanverfahren beschrieben.

Prävention

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 nicht messbar.

- **Feststellung**
  Das Verfahren zur Einrichtung von Projekten wird durch die gpaNRW positiv bewertet. Durch die sozialräumliche Orientierung werden passgenaue, niederschwellige Angebote dort platziert, wo der Bedarf besteht. Ebenfalls wird das jährliche Controlling der Projekte durch die gpaNRW positiv bewertet. Wenn der Bedarf eines Projektes nicht mehr besteht wird dieses eingestellt. Internen und externe Ressourcen werden somit geschont.

Gleichwohl wird der Prävention in der **Stadt Bonn** eine hohe Bedeutung beigemessen. In der Stadt Bonn kann jedes SRT (vgl. hierzu Abschnitt Organisation) niederschwellige Angebote im Rahmen von Projekten entwickeln. Durch die sozialräumliche Orientierung kann der Bedarf im Sozialraum gut festgestellt werden. Neue Projekte können dann initiiert werden, wenn noch kein vergleichbares Angebot vor Ort vorgehalten wird. Das jeweilige SRT konzipiert die Projekte unter Einbeziehung der im Sozialraum ansässigen Institutionen, Einrichtungen und Vereine. Das Verfahren wurde standardisiert. Die in den SRT Verantwortlichen haben einen entsprechenden Vordruck auszufüllen und an die Koordinationsstelle für Sozialraumorientierung zu übersenden. Dieser Stelle macht eine Vorprüfung des Projektes. Danach geht der Projektvorschlag in die Projektlenkungsgruppe. Sofern das Projekt den definierten Kriterien entspricht und kostenneutral für die Stadt ist (z. B. finanziert aus Drittmitteln), wird das Projekt für ein Jahr bewilligt. Werden HzE-Mittel eingebunden, entscheidet die Amtsleitung über die Genehmigung. Alle Projekte der Stadt Bonn werden mindestens einmal jährlich anhand eines ebenfalls standardisierten Verfahrens ausgewertet.[11]

Im Weiteren werden einzelne, ausgewählte Projekte der Stadt Bonn kurz dargestellt.

Das Angebot „Frühe Hilfen Bonn“ richtet sich an Familien in Schwangerschaft und an Kinder unter drei Jahren. Die frühen Hilfen sollen Familien, welche sich in besonderen Belastungssituationen befinden, Hilfe und Unterstützung unterschiedlichster Art (Familienhebammen, Betreuungen usw.) bieten. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor dieses Angebots ist die Bekanntheit des Angebots an zentralen Stellen wie Frauenärzten, Geburtskliniken, Tagesmüttern usw. Das Angebot wird Eltern sowohl per Flyer, als auch im Internet zugänglich gemacht[12].

Ein weiteres Angebot ist die Jugendberufshilfe. Hier erhalten Jugendliche und junge Erwachsene Angebote zu Beratung, Begleitung, Hilfe und Unterstützung, die aufgrund sozialer und individueller Probleme geringe Chancen haben, sich ins Arbeitsleben zu integrieren. Durch eine intensive Beratung und Begleitung werden Jugendliche und junge Erwachsene im Alter bis zu 27 Jahren individuell und unter ganzheitlicher Betrachtung in Ausbildung, Arbeit, weiterführende Schule, Maßnahmen der beruflichen Vorbereitung usw. vermittelt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen in den zuvor genannten Handlungsfeldern eine Lotsenfunktion wahr. Die

[11] vgl. Zweiter Erfahrungsbericht des Amtes Kinder, Jugend und Soziales der Bundesstadt Bonn, S.55 f, Stand 08.August 2015

[12] Frühe Hilfen Bonn, http://fruehehilfen-bonn.de/, Stand 22. August 2019

Beratungsstelle kooperiert intensiv mit der Agentur für Arbeit Bonn, dem Jobcenter Bonn, Einrichtungen der beruflichen Bildung, Bonner Schulen, den Kammern von Industrie, Handel und Handwerk und anderen sozialen Einrichtungen der Jugendhilfe.

Als letztgenanntes Angebot wird die Straßensozialarbeit genannt. Zielgruppe dieses Angebotes sind Jugendliche, die ausgegrenzt oder von Ausgrenzung bedroht sind und von Maßnahmen der Jugendhilfe nicht mehr erreicht werden. Ziel der Straßensozialarbeit ist es, Kinder und Jugendliche vor Gefahren körperlicher, geistiger, seelischer und/oder sozialen Art zu schützen. Für die Straßensozialarbeit setzt die Stadt Bonn insgesamt fünft Streetworker ein, zusätzlich bestehen Kooperationsverträge zu drei freien Trägern, die ebenfalls Aufgaben übernehmen.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

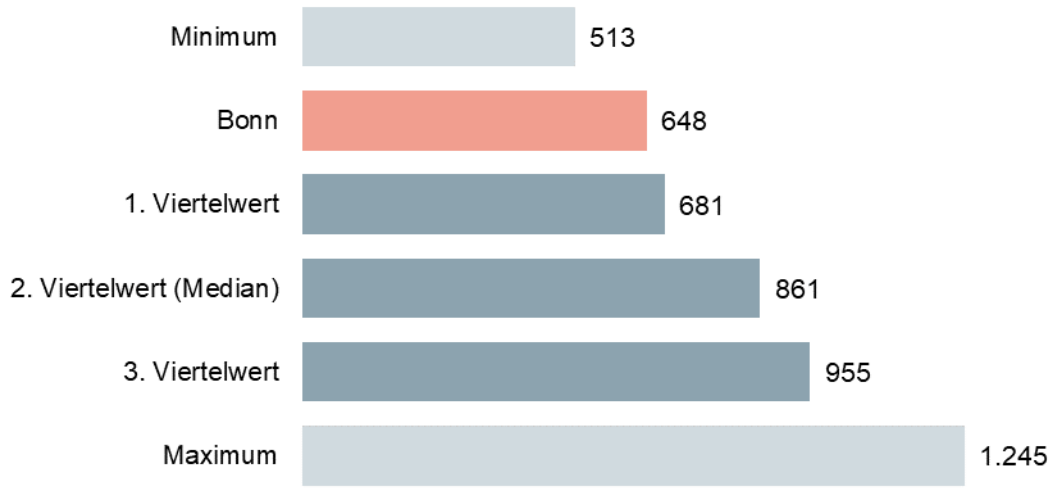
- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn hat niedrige Fehlbeträge je Hilfefall und je Einwohner unter 21 Jahren. Beide Male zählt die Stadt zu den Kommunen mit den geringsten Fehlbeträgen.

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der **Stadt Bonn** beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Das ordentliche Ergebnis ist nicht mit dem Ergebnis der Produktgruppe 1.06.05 „sonst. Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ im Haushalt der Stadt Bonn gleichzusetzen. Es wurden lediglich die Leistungen im ordentlichen Ergebnis berücksichtigt, welche der Definition Hilfe zur Erziehung nach gpaNRW Systematik entsprechen (siehe Abschnitt Inhalte, Ziele und Methodik). Der Fehlbetrag der Stadt Bonn im Jahr 2017 beträgt 45,7 Mio. Euro.

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



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

2018 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
696	617	710	877	1.039	1.360	18

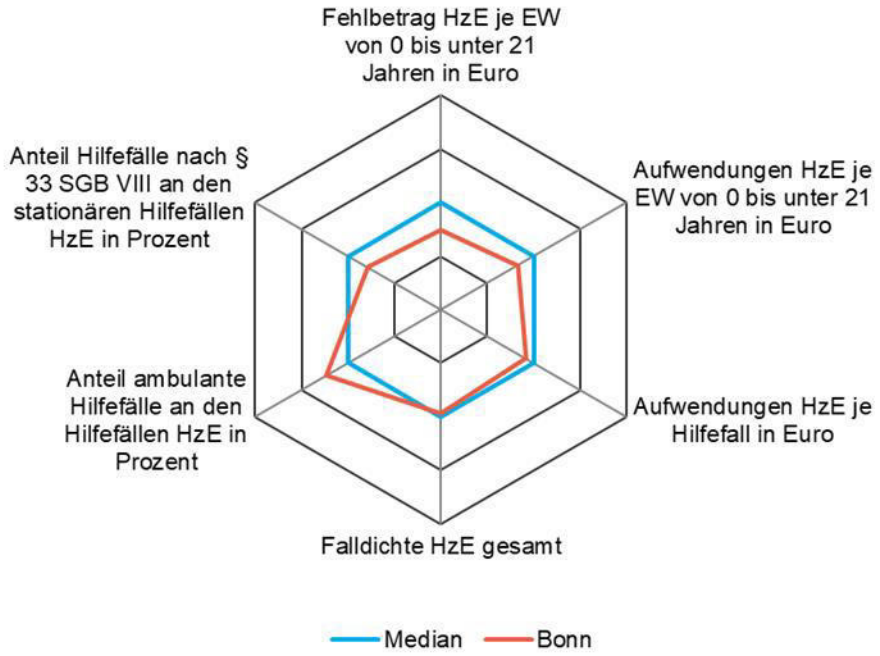
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2013	2014	2015	2016	2017	2018
693	703	729	902	648	696

Auch im Jahr 2018 ist der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren niedrig. Drei Viertel der Vergleichskommunen haben einen höheren Fehlbetrag. Begünstigt wird der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren durch den hohen Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung.

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 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.

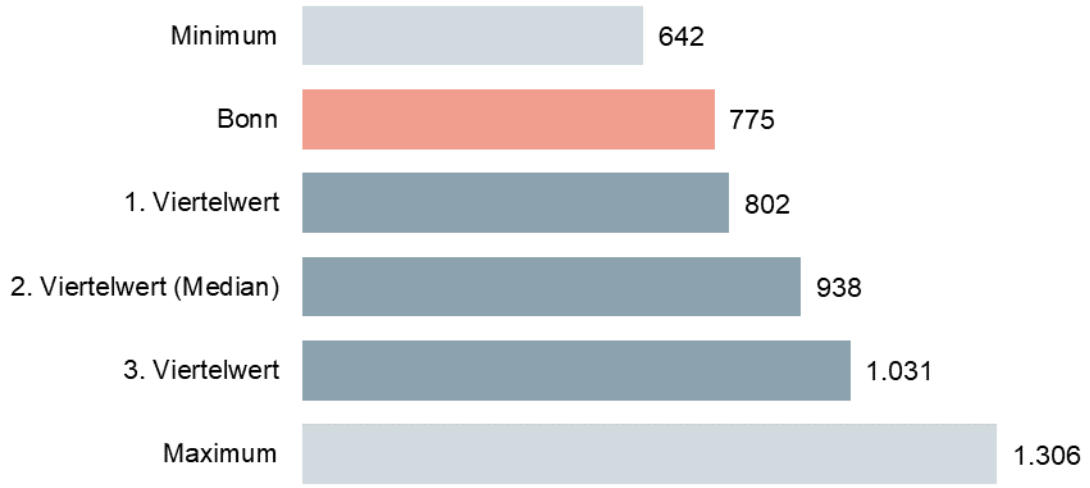
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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**
  Sowohl bei den Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sowie den Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung je Hilfefall gehört die Stadt Bonn zu den Kommunen mit den geringsten Aufwendungen. Die leicht unterdurchschnittliche Falldichte einhergehend mit einem hohen Anteil ambulanter Hilfefälle sowie definierte und gelebte Standards wirken sich günstig auf die Aufwendungen aus.

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



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

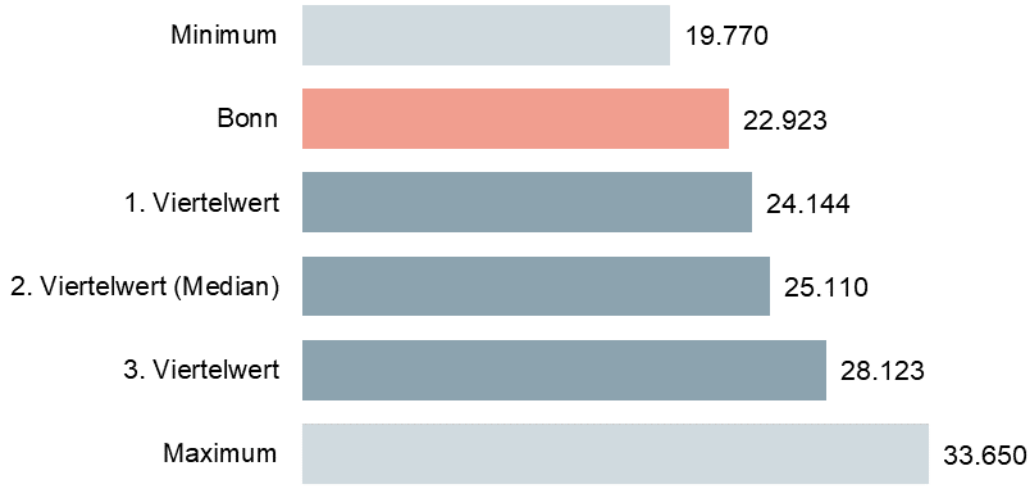
2018 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
826	679	815	894	1.019	1.211	19

Die Stadt Bonn zählt im Jahr 2018 nicht mehr zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Entscheidend für die Beurteilung sind neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2017 wurden in Bonn insgesamt 2.301 Hilfefälle bearbeitet, davon 1.515 ambulant und 786 stationär.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Hilfefall 2017



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

2018 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
22.925	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

Die hilfefallbezogenen Aufwendungen Hilfe zur Erziehung sind in den Jahren 2017 und 2018 nahezu identisch. Nur zwei Städte haben je Hilfefall niedrigere Aufwendungen. Auf die hier dargestellte Kennzahl nehmen die Mehrfachhilfen der Stadt Bonn Einfluss.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung ambulant und stationär 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	11.998	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	43.982	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21

Die Stadt Bonn leistet im Jahr **2017** Aufwendungen in Höhe von rund 18,2 Mio. Euro für 1.515 ambulante Hilfefälle. Dies entspricht einem Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen von 65,84 Prozent. Dies ist interkommunal der Maximalwert. Die konsequente sozialräumliche Orientierung der Stadt Bonn kombiniert mit den Standards der Hilfeplanung kann dieses Ergebnis herbeigeführt haben. Im Jahr **2018** steigt der Anteil der ambulanten Hilfefälle auf 68,86 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ist dies ebenfalls der Maximalwert. Der hohe Anteil ambulanter Hilfefälle bestätigt sich auch in der Kennzahl ambulante Aufwendungen an den Aufwendungen HzE gesamt. 34,46 Prozent der Aufwendungen entfallen auf ambulante Hilfen. Nur eine Stadt erzielt einen höheren Anteil.

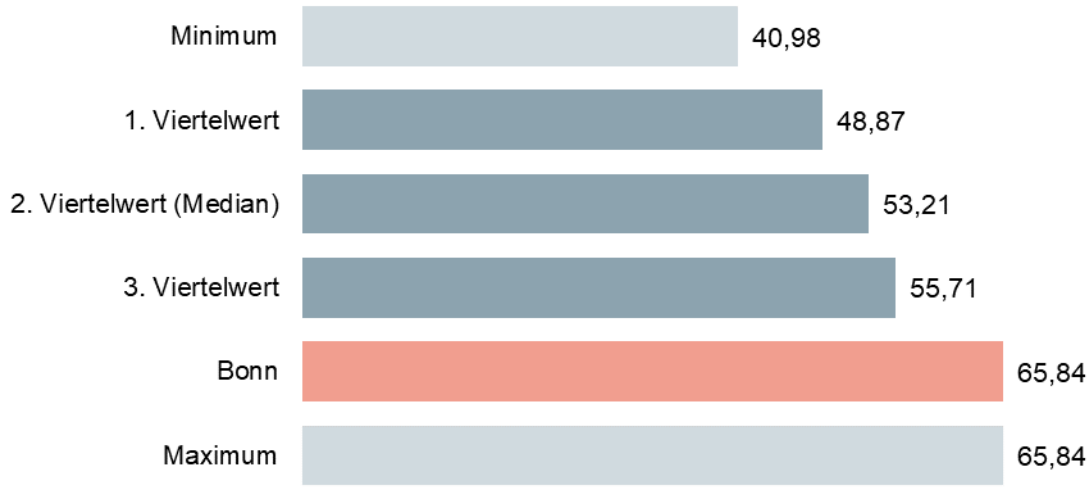
→ **Feststellung**
Die hohen Aufwendungen je stationärem Hilfefall belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Im besonderen Maße nehmen die stationären Aufwendungen für junge Volljährige Einfluss auf diese Kennzahl.

Die stationären Aufwendungen im Jahr **2017** sind hoch. Diese betragen rund 34,6 Mio. Euro für 786 Hilfefälle. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind mit 43.982 Euro höher als in fast Drei Viertel der Vergleichskommunen. Im besonderen Maße belasten die Stadt Bonn die Aufwendungen für junge Volljährige in Heimerziehung nach § 41 i. V. m. § 34 SGB VIII (siehe Kapitel § 41 junge Volljährige). Die stationären Aufwendungen nehmen im Jahr **2018** zu. Diese betragen 45.425 Euro. Auch hier ist die Ursache in den Hilfen für junge Volljährige zu finden.

Anteil ambulanter Hilfefälle

→ **Feststellung**
Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Bonn den höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt. Dieses gute Ergebnis wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.

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



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

2018 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Anteil ambulanter Hilfefällen an den Hilfefällen HzE in Prozent

2013	2014	2015	2016	2017	2018
63,34	64,11	64,31	62,96	65,84	68,86

Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle wirkt sich positiv aus, da hierdurch kostenintensive stationäre Hilfen vermieden werden können. Im Jahr **2017** betrug die Anzahl der ambulanten Hilfefälle 1.515. Dieses gute Ergebnis ist zum Teil dem Umstand der bereits erwähnten Mehrfachhilfen geschuldet. Anweisungen, dass ambulante Hilfen vor stationären Hilfen zu gewähren sind existieren in der Stadt Bonn nicht. Die Stadt verfolgt mit dem sozialräumlichen und ressourcenorientierten Ansatz die Passgenauigkeit der Hilfen. Durch einen gut strukturierten Prozess wird diese Verfahren unterstützt.

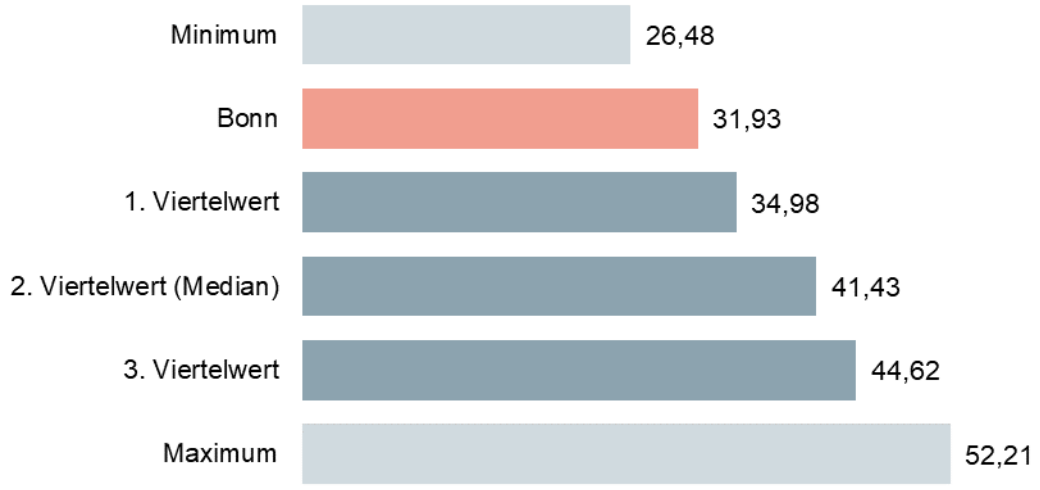
Das gute Ergebnis beim Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE gesamt bestätigt sich auch im Jahr **2018**. Die Stadt Bonn bildet wieder den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

Generell ist der Anteil der hohe Anteil der ambulanten Hilfefälle positiv. Einzige Ausnahme in der Stadt Bonn sind die ambulanten Hilfefälle für Integrationshelfer nach § 35a SGB VIII im Jahr **2018**. Hier betragen die Aufwendungen 38.037 Euro je Hilfefall und orientieren sich eher an den durchschnittlichen stationären Aufwendungen je Hilfefall mit 45.425 Euro, als an den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall mit 12.750 Euro. Lediglich der Umstand, dass der Anteil der Hilfefälle für Integrationshelfer in der Stadt Bonn niedrig ist, führt zu den leicht überdurchschnittlichen Aufwendungen je ambulanten Hilfefall.

Anteil Vollzeitpflegefälle

- **Feststellung**
  Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die Stadt Bonn. Der geringe Anteil an Vollzeitpflegefällen belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung.

Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



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

2018 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
30,87	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Der niedrige Anteil Vollzeitpflegefällen im Jahr 2017 bestätigt sich auch im Jahr 2018. Lediglich drei Städte haben 2018 einen niedrigeren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die Stadt Bonn.

Die Vollzeitpflege ist die kostengünstigste Variante der stationären Unterbringung. Seit der letzten Prüfung durch die gpaNRW hat sich der Anteil Vollzeitpflegefälle in der **Stadt Bonn** von 37,6 Prozent im Jahr 2012 auf 31,93 Prozent im Jahr 2017 reduziert. Die Entwicklung ist negativ, da kostenintensivere Hilfen eingesetzt werden müssen.

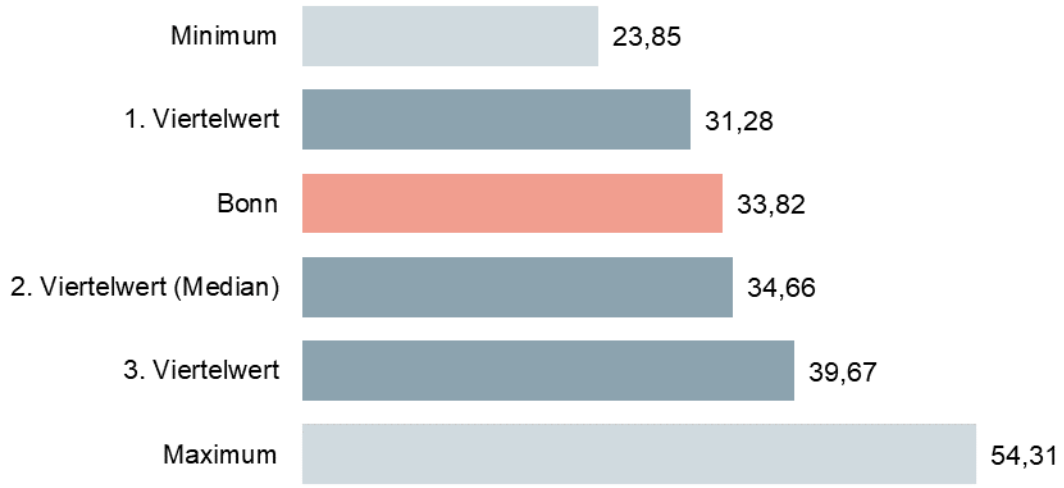
Laut Aussage der Stadt Bonn sind die Möglichkeiten, Pflegefamilien in Bonn zu gewinnen, nahezu ausgeschöpft. Dies begründet sich unter anderem in der geografischen Lage der Stadt Bonn, die von anderen Jugendämtern des Rhein-Sieg-Kreises umgeben ist. Die Stadt Bonn tritt hier in Konkurrenz zu den umliegenden Kommunen.

Ein weiteres Problem laut Aussage der Stadt Bonn ist die Entwicklung des städtischen Wohnraums. In den vergangenen Jahren sind die Mietpreise in den Städten deutlich gestiegen. Pflegefamilien, welche eine gewissen Wohnfläche benötigen, finden im Stadtgebiet kaum ein passendes Wohnungsangebot. Die steigenden Mietpreise führen oftmals dazu, dass Familien ihren gewöhnlichen Aufenthalt ins Umland verlegen, da hier Wohnraum meist preiswerter ist. Die Verlegung des gewöhnlichen Aufenthalts von Pflegefamilien aus dem Stadtgebiet heraus kann somit für das Jugendamt zum Verlust dieser Pflegeeltern führen.

Falldichte

- **Feststellung**
  Die Falldichte der Stadt Bonn ist unterdurchschnittlich. Der hohe Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung begünstigt die unterdurchschnittliche Falldichte. Auch die sozialräumliche Orientierung kann einen positiven Einfluss haben.

Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte) 2017



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

2018 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Die Falldichte der Stadt Bonn nimmt in einem Jahr um ca. 2,2 Promillepunkte zu. Die Entwicklung der Fallzahlen verdeutlicht die nachfolgende Tabelle.

Entwicklung der Hilfeplanfälle 2013 bis 2018 gesamt

2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.735	1.758	1.841	2.068	2.301	2.476

Seit dem Jahr 2013 haben die Hilfefälle um rund 42 Prozent zugenommen. Absolut steigen die Fälle um 741. Hiervon entfallen alleine auf die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII 479 Hilfefälle.

Entwicklung der Fallzahlen für Hilfe zur Erziehung 2013 bis 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	179	163	151	152	168	161
Erziehungsberatung § 28 SGB VIII	0	0	0	0	0	0
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	45	48	50	58	67	73
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	115	109	109	129	117	124
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	273	259	258	255	278	280
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	106	115	119	118	123	115
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII ambulant	0	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	237	289	349	444	605	768
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	37	51	74	101	139	179
ambulante Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII	143	145	149	146	157	185
ambulante Hilfefälle gesamt	**1.099**	**1.127**	**1.184**	**1.302**	**1.515**	**1.705**
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	242	243	238	262	251	238
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	263	270	286	347	327	304
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII stationär	11	10	12	14	11	7
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	20	17	16	16	16	17
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	100	92	105	127	181	206
davon Hilfen für Junge Volljährige in Heimerziehung	38	33	39	63	112	143
davon Hilfen für Junge Volljährige in Vollzeitpflege	19	18	24	22	29	35
stationäre Hilfefälle gesamt	**636**	**631**	**657**	**766**	**786**	**771**

Im Eckjahresvergleich zeigen sich die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3, § 32 sowie § 33 SGB VIII konstant. Die Hilfen nach §§ 31 und 34 SGB VIII steigen um rund zehn Prozent. Deutlich steigen die Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe und den Hilfen für junge Volljährige. Die Eingliederungshilfen steigen um 157 Prozent, die Hilfen für junge Volljährige um 66 Prozent. Treiber der steigenden Falldichte sind somit die Eingliederungshilfen und Hilfen für junge Volljährige.

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 SGB VIII

Feststellung
Die Aufwendungen je Hilfefall flexible ambulante erzieherische Hilfen sind vergleichsweise hoch. Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden besteht nicht.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Die **Stadt Bonn** leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII in folgendem Umfang:

Flexible erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
10.576	5.601	7.703	10.200	10.891	27.137	22

Die erhöhten Aufwendungen der flexiblen ambulanten Hilfen je Hilfefall im Jahr 2017 bestätigen sich auch im Jahr **2018.** Die Aufwendungen je Hilfefall steigen auf 11.841 Euro. Die Anzahl der Hilfefälle ist in beiden fast gleichbleibend. 2017 bestanden 168 Hilfefälle und 2018 161 Hilfefälle. Die gleichbleibenden Hilfefälle ziehen eine konstante Falldichte nach sich. In beiden Jahren liegt diese bei ca. 2,4 Promille.

Ambulante Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26,11	1,40	15,44	45,30	101	203	22

Im Einwohnerbezug macht sich wieder der hohe Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung der Stadt Bonn bemerkbar. Die Aufwendungen verteilen sich auf mehr Einwohner, dies begünstigt den Bonner Wert.

Auf die nicht vorhandene Begrenzung von Fachleistungsstunden wird im kommenden Abschnitt sozialpädagogische Familienhilfen eingegangen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Feststellung
Die Aufwendungen je Hilfefall der sozialpädagogischen Familienhilfe sind hoch. Diese hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. In der Stadt Bonn gibt es

keine Begrenzung von Fachleistungsstunden. Die Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden konnte systembedingt nicht ausgewertet werden.

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 Bonn** leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Aufwendungen Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
12.337	8.893	9.752	10.898	12.181	18.001	18

Im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen je Hilfefall SPFH hoch. **2018** liegen die Aufwendungen auf einem unveränderten Niveau. Die Aufwendungen je Hilfefall betragen 12.052 Euro. Die Falldichte der SPFH ist in beiden Jahren mit 4,09 Promille in 2017 und 4,07 Promille in 2018 nahezu konstant.

Die Stadt Bonn hat im Jahr 2017 278 Familien Hilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH) gewährt. Die Stadt Bonn hat in den Leistungsbeschreibungen der SPFH einen Qualitätsstandard in der Qualifikation der Fachkräfte gesetzt. Die leistungserbringende Fachkraft muss mindestens ein gelernter Sozialarbeiter, Sozialpädagoge sein. Durch diesen Qualitätsstandard ist davon auszugehen, dass dies die Aufwendungen SPFH je Hilfefall beeinflusst.

Ambulante Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
50,40	0,31	30,48	53,23	83,71	139	18

Die Aufwendungen je Einwohner bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe sind doppelt so hoch wie bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

Einfluss auf die Aufwendungen nimmt die Betreuungszeit. 56,55 Prozent der Hilfefälle der Stadt Bonn laufen über einen kürzeren Zeitraum als 18 Monate. In Dreiviertel der Vergleichskommunen ist der Anteil der Betreuungsdauern unter 18 Monaten höher als Bonn. Die vergleichsweise langen Laufzeiten nehmen entsprechenden Einfluss auf die Aufwendungen je Hilfefall. Ob des Weiteren die Aufwendungen je Fachleistungsstunde hoch sind, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden, da die Stadt Bonn ergänzende Information zu der Anzahl bewilligter Fachleistungsstunden systembedingt nicht auswerten konnte. In der Stadt Bonn bestehen Laufzeitbegrenzungen für Hilfen nach den §§ 27 Abs. 2 und 3 sowie 31 SGB VIII. Die zu Beginn der Hilfeplanung gewährte Laufzeit beträgt 24 Monate. Obergrenzen für bewilligte Fachleistungsstunden sind nicht definiert.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die systemischen Voraussetzungen schaffen, um die Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden auswerten zu können. Hierdurch erhält die Stadt Bonn eine zusätzliche, steuerungsrelevante Information, da somit die Aufwendungen je Fachleistungsstunde ermittelbar sind und über die Jahre fortgeschrieben werden können. Zusätzlich sollten definierte Obergrenzen für Fachleistungsstunden eingeführt werden. Hierzu sollten Regelungen getroffen werden, welcher Bedienstete welche Anzahl an Fachleistungsstunden freigeben kann. Die Begrenzung von Fachleistungsstunden kann zu einer Reduzierung der Laufzeiten führen. Ebenso können hierdurch die Aufwendungen je Hilfefall gesenkt werden.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn verzeichnet interkommunal die niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege. Die niedrigen Aufwendungen entlasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.

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. Sonderpädagogischen 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 i. V. m. § 37 Abs. 2 S. 3 SGB VIII.

Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
10.125	10.125	13.255	15.650	17.018	22.521	22

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Bonn die niedrigsten Aufwendungen Vollzeitpflege je Hilfefall. **2018** betragen die Aufwendungen je Hilfefall 11.242 Euro.

Im Jahr 2017 betrugen die gesamten Aufwendungen für Hilfen nach § 33 SGB VIII 2,5 Mio. Euro. Diesen Aufwendungen stehen 251 Hilfefälle gegenüber. Neben der „klassischen Vollzeitpflege“ gibt es die professionellen Erziehungsstellen (meist ein Elternteil mit sozialpädagogischer Ausbildung) und die Bereitschaftspflege (Kurzzeitpflege, sehr kostenintensiv). 2017 wurden 24 Kinder in professionellen Erziehungsstellen betreut. Hierdurch entstanden der Stadt Bonn Aufwendungen in Höhe von 622.000 Euro. Je Hilfefall bedeutet dies Aufwendungen in Höhe von 25.917 Euro.

Falldichte nach § 33 SGB VIII in Promille 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,69	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23

Betrachtet man neben den Aufwendungen die Falldichte der Vollzeitpflege fällt auf, dass diese in der Stadt Bonn niedrig ist. Lediglich zwei Kommunen haben eine niedrigere Falldichte:

Im Jahr **2018** sinkt die Falldichte auf 3,46 Prozent. Interkommunal ist dies der niedrigste Wert. Laut Aussage der Stadt Bonn ist die Bereitschaft der Bürger, Pflegekinder aufzunehmen gesunken. Die Stadt versucht hier, durch den bestehenden Pflegekinderdienst (PKD, Spezialdienst) entgegenzuwirken. Der PKD übernimmt dabei ein breites Spektrum an Tätigkeiten. Aufgaben sind beispielsweise das öffentlichkeitswirksame Marketing, die Qualifizierung der Pflegefamilien sowie die Überprüfung der Pflegefamilien. Die Stadt Bonn hat – wie bereits zum Anteil Vollzeitpflegefälle ausgeführt – zusätzlich das Problem, dass sie von den Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises vollständig umschlossen wird. Die Stadt Bonn ist somit von anderen Jugendämtern umgeben. Dadurch steht die Stadt Bonn im Wettbewerb zu den umliegenden Jugendämtern.

In der Stadt Bonn bestehen 136 Hilfefälle, in denen die Stadt Kostenerstattungsansprüche an andere Jugendämter leisten muss. Bei Hilfefällen mit Kostenerstattungspflicht handelt es sich um Hilfefälle, welche nicht mehr in die örtliche Zuständigkeit des Jugendamtes der Stadt Bonn fallen. Ein Grund hierfür könnte die Verlagerung des gewöhnlichen Aufenthalts der Pflegeeltern in die örtliche Zuständigkeit eines anderen Jugendamtes sein. Innerhalb der beiden ersten Jahre bleibt das Jugendamt der Stadt Bonn fallverantwortlich. Erst mit Ablauf der zwei Jahre wechselt die Fallverantwortung an das örtliche Jugendamt. Die Stadt Bonn muss weiterhin die Aufwendungen für das Pflegeverhältnis zahlen. Im umgekehrten Fall erhält die Stadt Bonn für 46 Hilfefälle Kostenerstattungen anderer Jugendämter.

- **Empfehlung**
  Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden. Durch einen höheren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können teurere stationäre Maßnahmen verhindert werden.

- **Feststellung**
  Die Arbeiten des PKD und die dazugehörigen Standards sind in den Standards des Fachdienstes Adoption und Vollzeitpflege ausführlich beschrieben.

Die Arbeitsabläufe im PKD sind in den fachlichen Verfahrensstandards des Fachdienstes „Adoption und Vollzeitpflege der Bundesstadt Bonn“ geregelt. Ausgiebig beschrieben sind die Themen Bewerberüberprüfung, Verwandtenüberprüfung, Vermittlung und Beratung und Betreuung. Im Bereich der Vermittlung wird das Zusammenspiel mit dem Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe erläutert. Die Falleingangsphase erfolgt in der Regel durch Anfrage des FFE an den PKD. Hierzu sind alle wesentlichen Informationen (Vorgeschichte, Problemlage, Familiensituation, rechtliche Information zur elterlichen Sorge) an den PKD weiterzuleiten. Der PKD übernimmt dann die einzelnen Prozessschritte vom Kinderprofil bis zur erfolgreichen Vermittlung an die Pflegefamilie. Die Hilfeplanung erfolgt weiterhin im FFE. Auch hier ist der Standard alle sechs Monate muss ein Hilfeplangespräch stattfinden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Feststellung

Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung, kombiniert mit der niedrigen Falldichte, begünstigen den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung im Jahr 2017. Durch die vorrangige Suche nach Bonner Trägern zur Leistungserbringung wird die Arbeit zur Rückführung in das Elternhaus und die persönliche Inaugenscheinnahme durch die Fachkraft erleichtert. Im Jahr 2018 steigen die Aufwendungen je Hilfefall sprunghaft an. Bonn zählt im Jahr 2018 zu den Städten mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung.

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

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

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	57.480	48.026	57.540	62.447	65.245	71.447	21
Falldichte in Promille	4,81	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22

Die Stadt Bonn hat im Jahr 2017 18,8 Mio. Euro für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen aufgebracht. Bei den Aufwendungen je Hilfefall gehört die Stadt Bonn zu den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen. Die Falldichte im § 34 SGB VIII ist niedrig. Die niedrige Falldichte nimmt begünstigenden Einfluss auf die Aufwendungen HzE. Die seit 2017 sinkenden Fallzahlen sind auf die UMA zurückzuführen. Bestanden im Jahr 2016 noch 98 Hilfefälle für UMA, so waren es 2018 noch 44 Hilfefälle. Ungefähr im gleichen Maße sinken die absoluten Hilfefälle für Heimerziehungen.

Im Jahr **2018** verschiebt sich das Bild, wie die nachstehenden Kennzahlen zeigen.

Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro und Falldichte § 34 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall in Euro	68.563	52.160	60.046	64.981	67.575	73.995	16
Falldichte in Promille	4,42	3,12	5,58	6,44	7,64	9,58	16

Die Aufwendungen steigen um 11.083 Euro je Hilfefall Heimerziehung. Die Gründe hierfür sind dem Amt für Kinder, Jugend und Familie nicht bekannt. Weder kam es zu großen Änderungen bei den Trägern, noch wurden die Qualitätsstandards bei der Leistungsgewährung erhöht.

Zeitreihenvergleich § 34 SGB VIII und § 41 SGB VIII 2013 bis 2018

Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Heimerziehung je Hilfefall § 34 SGB VIII in Euro	57.628	57.170	56.314	57.731	57.480	68.563
Aufwendungen Heimerziehung junge Volljährige § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	68.291	80.355	83.333	88.696	76.179	54.488

An dieser Stelle wird auf die Aufwendungen der Heimerziehung der jungen Volljährigen verwiesen. Diese waren in den Jahren 2013 bis 2017 sehr hoch. Die durchschnittlichen Aufwendungen lagen bei 79.371 Euro je Hilfefall (mathematischer Mittelwert). Im Jahr 2018 fallen die Aufwendungen stark auf 54.488 Euro je Hilfefall. Gleichzeitig kommt es im Bereich der Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII zu einem starken Anstieg auf 68.563 Euro. Der mathematische Mittelwert der Jahre 2013 bis 2017 lag bei 57.265 Euro je Hilfefall. Wodurch diese sprunghaften und bislang nicht dagewesenen Veränderungen hervorgerufen wurden ist dem Amt für Kinder, Jugend und Familie nicht bekannt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Aufwendungen und Hilfefälle der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII und der jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII detailliert analysieren. Die Gründe für diese sprunghaften Entwicklungen sollten benannt werden können.

→ **Feststellung**
Das standardisierte Verfahren der Stadt Bonn stellt sicher, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorrangig die den Sozialraumteams zugeordneten Bonner Träger für die Leistungsdurchführung beauftragen.

Die Stadt Bonn hat auch bei Hilfen nach § 34 SGB VIII (wie bei allen stationären und teilstationären Hilfen) Qualitätsstandards gesetzt. Generell besteht die Anweisung für die Fachkraft des Fachdienstes für Familien und Erziehungshilfe, dass vorrangig Bonner Träger mit der Falldurchführung betraut werden. Nach Möglichkeit sollen die den einzelnen Sozialraumteams zugeordneten Träger den „lokalen“ Fall erhalten. Sofern die Fachkraft von diesem Standard abweicht – weil beispielsweise die Leistung des Trägers nicht zum Leistungsbezieher passt – muss die Koordinationsstelle für Erziehungshilfen und Schule (51-303) eingebunden werden. Diese Stelle prüft nochmals, ob noch weitere Bonner Träger für den Fall angefragt (sogenannte „Bonnabfrage“) oder die erforderlichen Hilfen durch mehrere Bonner Träger geleistet werden können. Für diese Anfragen wurde ebenfalls ein Standard zur Bearbeitung bei den Bonner Trägern hinterlegt. Die Anfragen müssen binnen 48 Stunden beantwortet sein. Konnte kein Bonner Träger für die Leistungserbringung gefunden werden, erteilt die Koordinationsstelle umgehend die Freigabe an die fallführende Fachkraft im FFE. Diese beauftragt einen Träger außerhalb des Bonner Stadtgebietes.

→ **Feststellung**
Die gpaNRW befürwortet die feste Verankerung der Rückführung im Rahmen der Hilfeplanung.

Im Rahmen der Hilfegewährung muss die Fachkraft immer prüfen, auf welche Weise die Möglichkeit einer Rückführung im Hilfeprozess unterstützt werden kann. Die Fachkraft soll nach Möglichkeit auf die Ressourcen des Fachdienstes „Ambulante Eltern- und Familienberatung (51-3132)“ zugreifen. Dieser verfolgt das Ziel, die Eltern aktiv in den Rückführungsprozess einzubinden. Dieses bereits erwähnte Konzept ist modular aufgebaut und beinhaltet als letztes Modul die Rückführungsvorbereitung, Begleitung der Rückführung und Nachsorge. Die Rückführungsarbeit mit den Eltern sieht beispielsweise so aus, dass diese an regelmäßigen, gemeinsamen Treffen teilnehmen. Die Wahl Bonner Träger nimmt somit positiven Einfluss auf die Rückführungsarbeit. Diese wird erleichtert, da die Eltern kürzere Wege zu den Heimen haben.

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn hat die Verselbstständigung nicht als integrierten Bestandteil in der Hilfeplanung aufgenommen.

Neben der Rückführung in das Elternhaus ist ein weiteres Merkmal der Hilfeplanung die Verselbstständigung von Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr. Ziel der Verselbstständigung ist es, die Jugendlichen schrittweise auf den Weg in die Volljährigkeit und die eigenständige Lebensführung zu begleiten. Im Bereich der jungen Volljährigen erfolgt die Verselbstständigungsarbeit über das Gruppenangebot „Ready for Life“. Laut Aussage der Stadt Bonn erfolgt bereits bei Kindern und Jugendlichen die Prüfung, ob Kinder und Jugendliche auf die Verselbstständigung vorbereitet werden können (siehe Abschnitt Hilfeplanung)

→ **Empfehlung**
Die Verselbstständigung sollte ab dem 16. Lebensjahr mit allen Jugendlichen im Rahmen der Hilfeplanung thematisiert werden. Durch eine konsequent durchzuführende Verselbstständigung können Verweildauern verkürzt und Aufwendungen reduziert werden. Die Stadt Bonn sollte hierfür Standards entwickeln und in die Dienstanordnung aufnehmen. Die freien Träger sollten für jede Hilfeplanfortschreibung den Bericht um das Thema Verselbstständigung erweitern.

→ **Feststellung**
Die konsequente Orientierung, Bonner Träger als Leistungserbringer zu beauftragen, fördert die Möglichkeit der persönlichen Inaugenscheinnahme. Die gpaNRW befürwortet die mindestens einmal jährlich zu erfolgende persönliche Inaugenscheinnahme.

Ein wichtiger Bestandteil bei Hilfen nach § 34 SGB VIII ist die persönliche Inaugenscheinnahme der Kinder und Jugendlichen in den Unterkünften. Im FFE ist festgelegt, dass die Inaugenscheinnahme mindestens einmal pro Jahr vor Ort zu erfolgen hat. Die persönliche Inaugenscheinnahme ist für die fallführende Fachkraft in Bonn in der Regel kein Problem, da vorrangig Bonner Träger (kurze Wegezeiten) mit der Leistungserbringung beauftragt sind. Die Inaugenscheinnahme erfolgt in den Räumlichkeiten des freien Trägers. Hierdurch erhält die Fachkraft im FFE zusätzliche Eindrücke, wie die Leistungserbringung vor Ort ist.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII

- **Feststellung**
  Die Aufwendungen je Hilfefall intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung sind hoch. Ursächlich hierfür sind die Auslandunterbringen mit Aufwendungen von 88.789 Euro je Hilfefall. 63,64 Prozent der Hilfefälle der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung sind Hilfefälle mit Auslandsunterbringung.

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die sich allen anderen Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen. Entsprechende Hilfen werden auch in Auslandsmaßnahmen angeboten.

Die **Stadt Bonn** leistet Hilfen nach § 35 SGB VIII in folgendem Umfang:

Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen INSPE je Hilfefall in Euro	66.781	10.524	26.182	33.185	66.781	72.561	13
Aufwendungen INSPE je stationären Hilfefall in Euro	66.781	16.224	37.051	53.975	66.781	72.561	13
Anteil Hilfefälle INSPE mit Auslandsunterbringung in Prozent	63,64	0,00	0,00	0,00	5,87	63,64	11

Die Stadt Bonn hat im Jahr 2017 734.595 Euro für die Hilfe nach § 35 SGB VIII aufgewendet. Die Aufwendungen verteilen sich auf insgesamt elf stationäre Hilfefälle. Von diesen stationären Fällen sind sieben Hilfefälle mit Auslandsunterbringung. Je Hilfefall Auslandsunterbringung wendet die Stadt Bonn 88.789 Euro auf. Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII für Auslandsunterbringungen je Hilfefall liegen bei maximal 84.002 Euro. Die Stadt Bonn übersteigt diese Aufwendungen.

Die Hürden, um Auslandshilfen zu genehmigen, sind in der Stadt Bonn sehr hoch. Die Genehmigung erfolgt ausnahmslos durch den Amtsleiter. Bei den Trägern, welche die Leistung im Ausland erbringen, handelt es sich um anerkannte Träger der Jugendhilfe. Untergebracht werden die Kinder und Jugendlichen sowohl in Frankreich als auch in Portugal. Die Standards innerhalb der Hilfeplanung sind identisch. Die fallführende Fachkraft muss mindestens einmal pro Jahr ein Hilfeplangespräch vor Ort führen. Kritisch zu bewerten sind die Möglichkeit der Rückführung und die Arbeit mit den Eltern. Die Eltern sind bei Auslandsunterbringungen kaum in die regelmäßige, gemeinsame Arbeit einzubinden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- **Feststellung**
  Die Aufwendungen für Eingliederungshilfen je Hilfefall sind unauffällig. Dieses Ergebnis kommt deshalb zustande, da 590 ambulante Hilfefälle bestehen, in denen kein Integrationshelfer benötigt wird. Bei den Aufwendungen der Integrationshelfer je Hilfefall und bei den stationären Aufwendungen zählt die Stadt Bonn zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Im Jahr 2018 bildet die Stadt Bonn interkommunal den Maximalwert bei den Aufwendungen je Hilfefall Integrationshelfer.

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 **Stadt Bonn** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
96,08	19,35	62,47	90,88	110	185	23

Im Jahr **2018** steigen die Aufwendungen je Einwohner sprunghaft auf 141 Euro. Nur zwei Kommunen haben 2018 höhere Aufwendungen im Einwohnerbezug.

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

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	10.527	3.950	13.475	19.658	23.724	32.686	23
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	8.356	1.690	8.611	12.075	19.160	25.077	23
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	92.647	25.345	60.920	67.485	87.736	103.372	22

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	27.914	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	22,98	0,00	34,75	43,97	60,70	80,34	20

Die Aufwendungen der Eingliederungshilfe in der Stadt Bonn haben in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. Die Kennzahlen **2018** verdeutlichen diese Entwicklung:

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	12.371	3.339	12.221	18.086	20.895	31.940	20
Aufwendungen ambulante Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	10.833	1.551	9.151	10.626	17.249	24.772	20
Aufwendungen stationäre Eingliederungshilfe je Hilfefall in Euro	81.876	34.017	63.133	74.907	85.687	105.562	19
Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	38.037	7.864	15.571	17.344	22.016	38.037	16
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung in Prozent	23,18	0,00	38,42	48,66	63,29	84,87	20

Die Aufwendungen der Eingliederungshilfe je Hilfefall haben deutlich zugenommen. Diese steigen von 10.527 Euro im Jahr 2017 auf 12.371 Euro im Jahr 2018. Die kostenintensiven Hilfefälle für Integrationshelfer spielen hier eine Rolle. Die Entwicklung der Hilfefälle und Aufwendungen für Integrationshelfer verdeutlicht die nachfolgende Tabelle.

Entwicklung Aufwand und Hilfefälle für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2013 bis 2018

Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen gesamt in Euro	2.919.031	3.038.846	4.331.284	5.335.505	6.537.561	9.711.307
Aufwand für Integrationshelfer in Euro	1.142.215	1.401.384	2.329.084	3.046.898	3.879.989	6.770.612
Hilfefälle gesamt	257	306	365	460	621	785
Hilfefälle für Integrationshelfer	37	51	74	101	139	178

Die wohl deutlichste Steigerung im Eckjahresvergleich besteht beim Aufwand für Integrationshelfer. Dieser steigt um 593 Prozent, während die Hilfefälle um 482 Prozent steigen. Durch die

stärker steigenden Aufwendungen gegenüber den Hilfefällen nehmen die Aufwendungen Integrationshelfer je Hilfefall 2018 mit 38.037 Euro deutlich zu. 2017 betrug der Kennzahlenwert 27.914 Euro. Der Stadt Bonn sind diese Entwicklungen, durch das gute Controlling und Berichtswesen, bereits bekannt. Die hier aufgezeigten Fallsteigerungen bestätigen sich auch in der Falldichte 2017 (bezieht sich auf alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII).

Falldichte nach § 35a SGB VIII in Promille 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9,13	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23

Im Jahr **2018** beträgt die Falldichte 11,42 Promille. Auch dies ist interkommunal der höchste Wert. Hier kommt es zu einer deutlichen Steigerung der Hilfefälle im ambulanten Bereich, wie auch bei den Integrationshelfern (Teilmenge der ambulanten Hilfefälle). Die Hilfefälle ambulant steigen von 605 im Jahr 2017 auf 768 im Jahr 2018. Dies entspricht einer Steigerung von rund 27 Prozent.

Falldichte nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer in Promille 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,04	0,00	1,38	1,86	2,38	4,01	20

Falldichte nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer in Promille 2018

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,59	0,00	1,55	2,11	2,96	4,62	20

Im Jahr 2018 kommt es zu einer Steigerung bei der Falldichte für Integrationshelfer. Die Zunahme bei der Falldichte für Integrationshelfer zeigt sich auch interkommunal. In 16 von 17 kreisfreien Städten steigen die Fallzahlen und die Falldichten.

In der Stadt Bonn werden alle Anfragen für Hilfen nach § 35a SGB VIII in der Stelle Integrationsassistenz zusammengeführt. Auch die Hilfen in Zuständigkeit des Sozialamtes werden hier zentral angenommen. Hier erfolgt eine Zuordnung und Weiterleitung an die verantwortlichen Fachbereiche. Die Stadt Bonn hat im Sinne der Bürgerfreundlichkeit die Notwendigkeit gesehen, den Bürgern eine zentrale Anlaufstelle in der Verwaltung zu nennen. Dieser zentralen Stelle kommt eine Lotsenfunktion für ratsuchende Eltern zu. Eltern sollen gemäß dem vorhandenen Angebotsspektrum der Verwaltung bestmöglich beraten werden. Inhaltlich soll die Integrationsassistenz die zentrale Antragsannahme sein, die Erstprüfung der Antragsunterlagen und die Klärung der sachlichen Zuständigkeit vornehmen. Danach erfolgt eine Weiterleitung der Unterlagen an den zuständigen Fachbereich (Amt 50 oder 51).

→ **Feststellung**
Ein Spezialdienst zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung besteht in der Stadt Bonn bislang nicht. Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, z. B. in Schulen, werden in der Stadt Bonn bereits durchgeführt. Ein hierzu definierter Standard besteht bislang nicht.

Für die Bearbeitung des jeweiligen Antrags ist die fallführende Fachkraft im SRT zuständig. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erfolgt dabei nach einem Prüfschema, welches vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) entworfen wurde. Dabei wird die Teilhabebeeinträchtigung in den Bereichen der Person, Familie, Freizeit und Schule/Arbeit/Kindergarten geprüft. Am Ende dieses Prozesses erfolgt eine abschießende Einschätzung der fallführenden Fachkraft über den Schweregrad der Teilhabebeeinträchtigung. Überlegungen seitens des Fachamtes zur Einführung eines Spezialdienstes bestehen seit längerem.

→ **Empfehlung**
Die Planung zur Einführung eines Spezialdienstes sollte weiter vorangebracht werden. Durch die Spezialisierung kann der Aspekt der Rechtssicherheit verstärkt werden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im FFE entlastet werden. Bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte die Möglichkeit der Hospitation in Schulen berücksichtigt werden. Die Stadt Bonn sollte einen Standard zum Umgang mit Hospitationen entwickeln. Durch die Hospitationen erhält die Stadt ein differenziertes Bild zu Beurteilung der Teilhabebeeinträchtigung und erlangt zusätzliche Rechtssicherheit.

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn hat auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen angemessen reagiert und das System der Poollösungen für Integrationshelfer eingeführt. Ob der schnelle Anstieg der Integrationshelfer zukünftig gebremst wird bleibt abzuwarten.

Die steigenden Fallzahlen im Bereich der Integrationshelfer haben die Stadt Bonn 2017 dazu bewogen, die Integrationsassistenz neu auszurichten. Hintergrund ist, „Kindern und Jugendlichen mit Behinderung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten die bestmögliche Unterstützung zur Erlangung einer angemessenen Schulbildung zukommen zu lassen. Hierfür sind vor dem Hintergrund der o. g. Entwicklungen sowohl strukturelle als auch entsprechende personelle und qualitativ-inhaltliche Anpassungen der Integrationsassistenz an Schulen notwendig.“[13]

Die Neuausrichtung orientiert sich dabei an der systemischen Ausrichtung und sogenannten Poollösungen für Schulbegleitungen. Systemische Ausrichtung in diesem Kontext bedeutet, dass eine dauerhafte Verknüpfung mit anderen, bereits vorhandenen (z. B. OGS) oder in Planung befindlichen Angeboten (Projekte) erfolgen soll. Dieses System richtet den Blick auf das Kind in der Gruppe. Die Stadt Bonn hat sich für Poollösungen entschieden. Mehrere Schulen werden zukünftig in neu definierten Zuteilungsräumen durch einen festen Leistungserbringer bearbeitet. Der Leistungserbringer hat dafür Sorge zu tragen, dass die pro Schule festgelegten Kontingente an Integrationsassistenzen eingehalten werden können. Für das eingesetzte Personal bestehen wiederum Qualitätsstandards. So wurde vom Rat der Stadt Bonn entschieden, dass nur Fachkräfte (Sozialpädagoge, Sozialarbeiter, ggf. Erzieher) als Integrationshelfer eingesetzt werden. Die Poollösungen stehen Individuallösungen nicht entgegen. Zukünftig ist es weiterhin möglich, eine 1:1 Betreuung durchzuführen, wenn der Bedarf gegeben ist. In der Stadt

[13] vgl. Neuausrichtung der Integrationsassistenz an Schulen, Stand 01. März 2017

Bonn wird weiterhin für jede beantragte Hilfe nach § 35a SGB VIII eine Hilfeplanung gemäß der Dienstanordnung durchgeführt. Die Differenzierung zwischen Individuallösung und Poollösung spielt hierbei keine Rolle.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn hat hohe Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. 22,99 Prozent der gesamten Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung werden für junge Volljährige aufgewendet. Dies ist im interkommunalen Vergleich der höchste Wert. Treiber der hohen Aufwendungen sind die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 41 SGB VIII. Diese betragen in Bonn 76.179 Euro und sind interkommunal ebenfalls der Maximalwert. Auch die interkommunal zweithöchste Falldichte belastet den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Die Verselbstständigung wird individuell geplant und am Hilfebedarf ausgerichtet.

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 Bonn** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	35.882	21.510	27.015	30.698	33.243	38.975	20
Aufwendungen ambulante Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	7.088	3.537	8.010	10.472	11.444	14.451	20
Aufwendungen stationäre Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	60.858	29.091	38.972	43.170	47.099	61.103	21
Aufwendungen Vollzeitpflege für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	11.963	9.877	11.825	14.131	18.443	26.980	19
Aufwendungen Heimerziehung für junge Volljährige je Hilfefall in Euro	76.179	29.474	41.755	50.332	54.167	76.179	21

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Aufwendungen § 41 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	22,99	0,00	10,22	12,20	15,35	22,99	21

Die Stadt Bonn hat hohe Aufwendungen im Bereich junge Volljährige. Bei den Aufwendungen stationäre Hilfe für junge Volljährige je Hilfefall (60.858 Euro) orientiert sich Bonn am Maximalwert. Bei den Aufwendungen Heimerziehung für junge Volljährige je Hilfefall (76.179 Euro) erreicht die Stadt Bonn den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Die Aufwendungen für § 41 i. V. m.34 SGB VIII sind deutlich höher als bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII (rund 20.000 Euro mehr je Hilfefall). Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine entgegensetzte Tendenz, dass die Hilfefälle nach §§ 41,34 SGB VIII deutlich günstiger sind als die Hilfefälle nach § 34 SGB VIII. Bonn ist hier eine Ausnahme.

Die hohen Aufwendungen je Hilfefall sind der Stadt Bonn bekannt. Die Stadt Bonn begründet dies mit hohen Qualitätsstandards im Rahmen der Hilfegewährung. So wird beispielsweise nur Fachpersonal eingesetzt. Dazu besteht ein fest definierter Personalschlüssel, wie intensiv die Betreuung erfolgen soll. Eine Begründung lediglich bezogen auf das eingesetzte Fachpersonal ist aus Sicht der gpaNRW an dieser Stelle nicht ausreichend. Im Jahr **2018** kommt es zu einer deutlichen Reduzierung der Aufwendungen je Hilfefall § 41 i. V. m. § 34 SGB VIII mit 54.488 Euro. Auch bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall UMA kommt es zu einer deutlichen Reduzierung auf 49.945 Euro. Eine Senkung der Standards kann seitens der Abteilung Soziale Dienste nicht als Grund angeführt werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Standards der Hilfegewährung für junge Volljährige genauestens analysieren. Die Entwicklungen der Aufwendungen und Hilfefälle sollten im Finanzcontrolling engmaschig verfolgt werden. Sollten die Aufwendungen je Hilfefall junge Volljährige in Heimerziehung wieder ansteigen sollten die Gründe analysiert und Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Zeitreihenvergleich junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung 2013 bis 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen gesamt in Euro	2.595.058	2.651.701	3.249.969	5.587.825	8.532.088	7.791.844
Aufwendungen UMA in Euro	k. A.	k. A.	1.072.561	3.074.133	5.818.106	5.274.053
Hilfefälle gesamt	38	33	39	63	112	143
Hilfefälle für UMA	k. A.	k. A.	16	28	73	97
Aufwendungen je Hilfefall	**68.291**	**80.355**	**83.333**	**88.696**	**76.179**	**54.488**
Aufwendungen je Hilfefall UMA	**k. A.**	**k. A.**	**67.035**	**109.791**	**79.700**	**54.372**

Im Zeitreihenvergleich zeigt sich, dass bei den jungen Volljährigen in Heimerziehung in der Stadt Bonn bereits seit 2013 hohe Aufwendungen je Hilfefall bestanden haben. Hingegen lagen die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 34 SGB VIII in 2013 bei 57.628 Euro und

damit deutlich unter den Aufwendungen nach § 41 SGB VIII für Heimerziehungen. Die Hilfefälle für junge Volljährige in der Stadt Bonn sind über alle Vergleichsjahre sehr hoch.

Die Entwicklung der stationären Hilfefälle für junge Volljährige in Heimerziehung beeinflusst auch die Falldichte des § 41 SGB VIII. Die Falldichte steigt vom 2013 mit 23,54 Promille auf 31,84 Promille im Jahre 2018. 2017 und 2018 gehört die Stadt Bonn zu den Kommunen mit der höchsten Falldichte.

Anteil Aufwendungen stationär § 41 SGB VIII für UMA an den Aufwendungen stationär § 41 SGB VIII gesamt in Prozent 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
55,08	2,88	31,97	43,85	51,10	66,20	17

In lediglich zwei kreisfreien Städten ist der Anteil der stationären Aufwendungen für UMA an den stationären Aufwendungen nach § 41 SGB VIII gesamt größer, als in Bonn.

Besonders auffällig ist der Anteil der Aufwendungen nach § 41 SGB VIII an den Aufwendungen HzE gesamt. 22,99 Prozent der Aufwendungen entstehen für Hilfen für junge Volljährige. Dies ist der Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Die Aufwendungen je Hilfefall sind sehr hoch. Kombiniert mit der hohen Falldichte erklärt dies den Maximalwert von 22,99 Prozent. Das Streudiagramm verdeutlicht diesen auffälligen Wert:

Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
14,69	5,46	9,79	10,64	12,31	16,24	21

Auch bei den Hilfefällen nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE gesamt sind die Werte auffallend hoch. 14,69 Prozent aller Hilfefälle entfallen auf Hilfen für junge Volljährige. Lediglich eine Stadt hat einen höheren Anteil an Hilfefällen:

In der Stadt Bonn beseht das bereits erwähnte Konzept „Ready for Life“. Dieses Konzept zur Verselbstständigung richtet sich an junge Volljährige. Insgesamt stehen zehn Plätze für die Betreuung junger Volljähriger zur Verfügung (bei 338 laufenden Hilfefällen im Jahr 2017). Die Laufzeit des Projektes ist auf jeweils drei Monate angelegt. Ein weiteres Konzept zur Verselbstständigung existiert in Bonn nicht. Die Stadt Bonn verfolgt vielmehr das Ziel die Verselbstständigung individuell in der Hilfeplanung zu verankern. Inhaltlich geht die Dienstanordnung Hilfeplanung auf die Verselbstständigung nicht ein mit Ausnahme auf den Verweis des Gruppenangebotes „Ready for Life“. Aufgrund der hohen Aufwendungen bei den jungen Volljährigen können monetäre Erfolge der individuell geplanten Verselbstständigung bislang nicht gemessen werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Verselbstständigungsarbeit mit jungen Volljährigen intensivieren. Hierzu sollten weitere Plätze z. B. in Trainingswohnungen geschaffen werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ **Feststellung**
Die erhöhten Aufwendungen UMA je Hilfefall werden durch die hohen Aufwendungen je Hilfefall UMA nach § 41 SGB VIII beeinflusst.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.
An dieser Stelle wird noch einmal ein Überblick über die wesentlichen Hilfen für UMA 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	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen UMA je Hilfefall in Euro	43.249	19.014	30.446	35.805	44.299	52.659	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt in Prozent	9,91	6,36	9,08	11,05	12,11	22,09	23

Die Aufwendungen UMA je Hilfefall der **Stadt Bonn** sind erhöht. Besonders die Leistungen für Heimerziehungen nach § 41 SGB VIII wirken sich belastend aus. Mehr als 32 Prozent der 228 Hilfefälle entfallen auf diese Leistungen. Hinzu kommt, dass die stationären Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Bonn sehr teuer sind. Mit 73.104 Euro je Hilfefall erzielt Bonn den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

Die Falldichte für UMA in der Stadt Bonn ist unauffällig. Diese beträgt rund 10 Prozent.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl 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

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen gesamt je Hilfefall in Euro	5.713	1.687	3.656	6.155	8.702	15.401	21
Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII	10,83	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22

Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

- **Feststellung**
  Die Aufwendungen je Hilfefall Inobhutnahmen für Kinder und Jugendliche in der Stadt Bonn sind überdurchschnittlich. Diese nehmen keinen besonderen Einfluss auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.

Bei einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, um ein Kind oder einen Jugendlichen bei dringender Gefahr oder Selbstmeldung kurzfristig außerhalb der Familie unterzubringen. Eine Kommune sollte deshalb die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung beenden. Für das Verfahren der Inobhutnahme sollten bei der Stadt schriftlich festgelegte Prozessbeschreibungen mit Fristen und Verantwortlichkeiten vorliegen.

Inobhutnahmen von Kindern/Jugendlichen erfolgen z. B. in Bereitschaftspflegestellen und Jugendschutzstellen.

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

Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche nach § 42 SGB VIII 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahme § 42 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.591	1.401	2.716	4.877	8.899	30.223	21

Die Aufwendungen für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII im Jahr 2017 betrugen 2,4 Mio. Euro für 429 Inobhutnahmen. Spürbaren Einfluss auf die Inobhutnahmen hat in der Stadt Bonn die

Kinder- und Jugendpsychiatrie (KJP). Die KJP ist für den gesamten Rhein-Sieg-Kreis zuständig. Regelmäßig kommt es in der Stadt Bonn vor, dass Kinder, welche aus der KJP entlassen wurden, im Stadtgebiet Bonn aufgegriffen werden. Ein Grund hierfür ist, dass Eltern vergessen, ihre Kinder nach Beendigung der Therapie abzuholen. Die Kinder werden dann vom Jugendamt in Obhut genommen. Bis zur Klärung der Zuständigkeit, verbleiben die Kinder in Bonn. Der Rhein-Sieg-Kreis mit zwölf Jugendämtern umschließt die Stadt Bonn. Bis zur Klärung, welches Jugendamt für das Kind/den Jugendlichen zuständig ist, bleibt die Fallverantwortung bei der Stadt Bonn.

Während der Behandlung in der KJP geschlossene Freundschaften führen laut Aussage der Stadt Bonn auch dazu, dass Jugendliche nach der Entlassung im Stadtumfeld verweilen. Das Jugendamt der Stadt Bonn ist auch für diese Inobhutnahme zuständig.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl 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

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 Ausschließungsgründe. 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 Ausschließungsgründe 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.

→ **Feststellung**
Die vorläufigen Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Stadt Bonn nehmen keinen besonderen Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.

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

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

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

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen für UMA je Hilfefall in Euro	6.009	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil vorläufige Inobhutnahmen für UMA an den Inobhut-nahmen 42, 42a SGB VIII gesamt in Prozent	29,32	13,56	22,55	37,59	58,48	81,72	21

Die Aufwendungen der Stadt Bonn für vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII lagen im Jahr 2017 bei knapp 1,1 Mio. Euro für 178 Inobhutnahmen. Gegenüber der dem Jahr 2016, der Hochphase bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, haben sich Aufwendungen (rund 3,1 Mio. Euro) und Hilfefälle (258) deutlich reduziert.

Die Stadt Bonn hat den Prozess zur vorläufigen Inobhutnahmen gut strukturiert. Die Herleitung des Prozessablaufs resultiert aus der Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen aus 2017.[14]

Bei der Frage, ob eine Verteilung der Flüchtlinge gemäß gesetzlichen Vorgaben möglich, orientiert sich die Stadt an den Vorschriften des § 42a Abs. 2 SGB VIII. Das Jugendamt muss einschätzen, ob

- das Wohl des Kindes oder Jugendlichen durch die Durchführung des Verteilungsverfahrens gefährdet ist,
- sich eine dem Kind oder dem Jugendlichen verwandte Person im Inland oder Ausland aufhält,
- das Wohl des Kindes oder Jugendlichen eine gemeinsame Inobhutnahme mit Geschwistern oder anderen unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen erfordert und
- Der Gesundheitszustand des Kindes oder Jugendlichen eine Durchführung des Verteilungsverfahrens innerhalb von 14 Werktagen nach Beginn der vorläufigen Inobhutnahme ausschließt, hierzu ist eine ärztliche Stellungnahme notwendig.

Sobald die offizielle Zuweisung vom Landesjugendamt erfolgt, endet die Maßnahme nach § 42a SGB VIII und wird in ein Regelangebot der Jugendhilfe überführt. Die Stadt Bonn hat hierfür passgenaue Hilfen geschaffen. Diese reichen von speziellen Wohngruppen für Flüchtlinge bis hin zu Wohngruppen mit interkulturellen Bestandteilen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2014 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

[14] MKFFI, Handreichung zum Umgang mit Flüchtlingen in NRW, https://www.mkffi.nrw/sites/default/files/asset/document/handreichung_2017.pdf, Stand 30.09.2019

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bonn hat eine hohe Kinderarmut gemäß der Einstufung des Arbeitskreises Jugend der TU Dortmund. Zusätzlich ist die Anzahl der Alleinerziehenden an den Bedarfsgemeinschaften des SGB II erhöht. Alle weiteren erhobenen strukturellen Rahmenbedingungen in der Stadt Bonn fallen begünstigend aus..		
F2	Die Stadt Bonn hat im wirkungsorientierten Haushalt eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfen zur Erziehung implementiert. Dabei wurden strategische Ziele definiert und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele entwickelt. Jährlich erstellt der Fachbereich einen Entwicklungsbericht, welcher dem Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie vorgelegt wird.		
F3	Die Stadt Bonn hat eine dezentrale, sozialräumliche Aufbauorganisation. Der Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe (FFE) gliedert sich auf sieben definierte Bezirke. Durch die sozialräumliche Orientierung wurden ebenfalls, analog den Bezirken, sieben Sozialräume definiert. Durch die enge Verzahnung von Sozialraumteams und den lokalen freien Trägern, ist es der Stadtgelungen, bedarfsgerechte Angebote vor Ort zu entwickeln und die Zusammenarbeit im Einzelfall zu vertiefen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der freien Träger haben ihre Büros teilweise in den Räumlichkeiten der Sozialraumteams. Die Dienst- und Fachaufsicht sind klar geregelt.		
F4	Die permanente Weiterentwicklung der Prozesse und Strukturen wird seitens des Amtes verfolgt. Hierfür wird eine externe Beratung in Anspruch genommen. Die gpaNRW bewertet die fortlaufende Analyse, einhergehend mit der Weiterentwicklung bestehender Prozesse positiv.		
F5	Mit der Schaffung der Stelle „Koordination für Sozialraumorientierung“ verfolgt die Stadt konsequent den sozialräumlichen Ansatz. Besonders die Einhaltung der Verfahrensstandards und die Unterstützung der Fachkräfte durch die Koordinatorin sind an dieser Stelle positiv hervorzuheben.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Stadt Bonn erarbeitet ein vielschichtiges internes Kontrollsystem. Alle Beteiligten des Amtes werden in die Prozesse eingebunden. Das interne Kontrollsystem im Amt für Kinder, Jugend und Familie ist ein fortlaufender Prozess und fester Bestandteil der Arbeit. Die Stadt Bonn legt Wert darauf, dass das interne Kontrollsystem in die allgemeine Arbeitsstruktur integriert wird. Mehraufwand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll möglichst vermieden werden.		
F7	Die Stadt Bonn verfügt über eine Vielzahl prozessintegrierter Kontrollen. Diese Kontrollen, einhergehend mit der Einführung des internen Kontrollsystems, bilden eine gute Basis um Risiken zu minimieren.		
F8	In der Stadt Bonn besteht ein seit Jahres strukturiertes Finanzcontrolling. Jährlich erstellt das Amt Kinder, Jugend und Familie einen Jahresbericht zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, der dem Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie vorgelegt wird. Kennzahlen sind kein Bestandteil des Controlling-Berichts.	E8	Die Stadt Bonn sollte den Controlling-Bericht um steuerungsrelevante, selbst definierte Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z. B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Sinnvoll ist es, auch die Kennzahlen dieses Prüfungsberichts fortzuschreiben.
F9	Die Stadt Bonn verfügt über ein gut funktionierendes Fachcontrolling. Der Ansatz der sozialräumlichen Orientierung wird konsequent fortgeführt. Hierfür wurde die Stelle der Sozialraumkoordination geschaffen.		
F10	Die Abteilung Soziale Dienste besitzt ein Anbieterverzeichnis, in dem alle Informationen über die freien Träger zusammengefasst werden.		
F11	Die Stadt Bonn prüft, ob die Ziele im Hilfeplan erreicht werden. Hierzu nutzt das Amt unterschiedliche Formen der Wirkungsmessung.	E11	Die Dienstanordnung Hilfeplanung sollte detaillierter die Wirkungsmessung gewährter Hilfen beschreiben. Dies würde die Bedeutung der Wirkungsmessung widerspiegeln. Nach Möglichkeit sollte hierfür ein standardisiertes Verfahren vorhanden sein.
F12	Die einheitliche Arbeitsweise in den Sozialraumteams der Abteilung Soziale Dienste besitzt einen besonderen Stellenwert in der Stadt Bonn. Prozess- und Qualitätsstandards werden in der Stadt Bonn konsequent verfolgt und weiterentwickelt		
F13	Die Dienstanordnung Hilfeplanverfahren ist ein guter Orientierungsrahmen. Alle inhaltlichen Tätigkeiten werden ausgiebig beschrieben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind durch diese Dienstanordnung in der Lage, ihre Arbeit unabhängig durchzuführen. Eine grafische Darstellung der Prozesse besteht zum jetzigen Zeitpunkt im geringen Maße.	E13	Die Stadt Bonn sollte die ausführlich beschriebenen Abläufe zusätzlich in Flussdiagramme überführen. Hierdurch erhalten die Fachkräfte eine grafische, übersichtliche und zeitliche Abfolge der Prozesse.

	Feststellung		Empfehlung
F14	Die Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an der kollegialen Beratung wird durch die gpaNRW befürwortet. Schriftliche Vorgaben zur Wahl des preiswertesten Leistungsanbieters bestehen in der Stadt Bonn nicht.	E14	Der wirtschaftliche Aspekt bei der Vergabe der Leistungen sollte noch stärker berücksichtigt werden. Die fallführende Fachkraft sollte mindestens drei Angebote bei freien Trägern einholen, sofern der ermittelte Hilfebedarf mehrere Anbieter zulässt. Das günstigste Angebot sollte ausgewählt werden.
F15	Die direkte Prüfung einer möglichen Rückführung, kombiniert mit der Einbindung des Fachdienstes wird von der gpaNRW befürwortet. Laufzeitbegrenzungen für gewährte Hilfen bestehen in großen Teilen bei den ambulanten Hilfen und bei Hilfen nach § 41 SGB VIII. Obergrenzen für Fachleistungsstunden sind nicht definiert.	E15	Die Stadt Bonn sollte weitere Laufzeitbegrenzungen, differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen, in die Dienstanordnung Hilfeplanverfahren aufnehmen. Um die Bedeutung des Bonner Fachleistungsstundenmodells hervorzuheben, sollte dieses als Anlage der Dienstanordnung Hilfeplanung hinzugefügt werden. Ebenso sollte die Anzahl der maximal bewilligten Fachleistungsstunden definiert sein.
F16	Die Fortschreibung des Hilfeplanes am Ort der Leistungserbringung bei stationären und teilstationären Maßnahmen ist positiv zu bewerten, da die fallzuständige Fachkraft einen guten Eindruck von den Rahmenbedingungen des freien Trägers erlangen kann. Der Hilfeplan muss mindestens alle zwölf Monate fortgeschrieben werden.	E16	Die Hilfepläne sollten in geringeren Zeitabständen fortgeschrieben werden. Vor Ort sollte alle sechs Monate ein Hilfeplangespräch durchgeführt werden. Nur in genehmigten Ausnahmefällen sollten bis zu zwölf Monate zulässig sein.
F17	Werden Hilfen über das 18. Lebensjahr hinaus gewährt, ist die Prüfung der Verselbstständigung über das Gruppenangebot „Ready for Life“ Bestandteil des Hilfeplanverfahrens. Auch bei Kindern und Jugendlichen wird die Verselbstständigung in der Hilfeplanung berücksichtigt.	E17	Die Verselbstständigung sollte bereits bei Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr verbindlicher Bestandteil der Hilfeplanung sein. Die Stadt Bonn sollte dies in der Dienstanordnung Hilfeplanung berücksichtigen.
F18	Die Stadt Bonn führt jährlich eine Personalbemessung auf Ebene der Sozialraumteams durch. Dabei werden die selbst definierten Standards als Grundlage der Zeitbemessung herangezogen. Auch die Einarbeitung neuer Bediensteter ist in einem Konzept geregelt. Hierbei führt das Amt eine dem individuellen Qualifikationsstand entsprechende Einarbeitung durch. Dies fördert die Bindung zum Fachdienst für Familien und Erziehungshilfe. Des Weiteren werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schneller in die Fallverantwortung gebracht.		
F19	Im Jahr 2017 hat jede Vollzeit-Stelle durchschnittlich 42 Hilfeplanfälle bearbeitet. Im interkommunalen Vergleich ist dies der Maximalwert. Auch im Jahr 2018 stellt die Stadt Bonn mit 44 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle den Maximalwert. Ursache dieser Steigerung sind die gegenüber den Vollzeit-Stellen stärker ansteigenden Hilfeplanfälle.		
F20	In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden 2017 110 und 2018 119 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit positioniert sich Bonn bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem höchsten Personaleinsatz. Die dezentrale Ausrichtung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe führt tendenziell zu einem höheren Personaleinsatz.		

	Feststellung		Empfehlung
F21	Die Stadt Bonn hat die Fallsteuerung ausgiebig beschrieben. Wesentliche Aspekte werden größtenteils aufgegriffen.		
F22	Das Verfahren zur Einrichtung von Projekten wird durch die gpaNRW positiv bewertet. Durch die sozialräumliche Orientierung werden passgenaue, niederschwellige Angebote dort platziert, wo der Bedarf besteht. Ebenfalls wird das jährliche Controlling der Projekte durch die gpaNRW positiv bewertet. Wenn der Bedarf eines Projektes nicht mehr besteht wird dieses eingestellt. Internen und externe Ressourcen werden somit geschont.		
F23	Die Stadt Bonn hat niedrige Fehlbeträge je Hilfefall und je Einwohner unter 21 Jahren. Beide Male zählt die Stadt zu den Kommunen mit den geringsten Fehlbeträgen.		
F24	Sowohl bei den Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sowie den Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung je Hilfefall gehört die Stadt Bonn zu den Kommunen mit den geringsten Aufwendungen. Die leicht unterdurchschnittliche Falldichte einhergehend mit einem hohen Anteil ambulanter Hilfefälle sowie definierte und gelebte Standards wirken sich günstig auf die Aufwendungen aus.		
F25	Die hohen Aufwendungen je stationärem Hilfefall belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Im besonderen Maße nehmen die stationären Aufwendungen für junge Volljährige Einfluss auf diese Kennzahl.		
F26	Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Bonn den höchsten Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt. Dieses gute Ergebnis wirkt sich positiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.		
F27	Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die Stadt Bonn. Der geringe Anteil an Vollzeitpflegefällen belastet den Fehlbetrag und die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung.		
F28	Die Falldichte der Stadt Bonn ist unterdurchschnittlich. Der hohe Anteil der 0 bis unter 21jährigen an der Gesamtbevölkerung begünstigt die unterdurchschnittliche Falldichte. Auch die sozialräumliche Orientierung kann einen positiven Einfluss haben.		
F29	Die Aufwendungen je Hilfefall flexible ambulante erzieherische Hilfen sind vergleichsweise hoch. Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden besteht nicht.		

	Feststellung		Empfehlung
F30	Die Aufwendungen je Hilfefall der sozialpädagogischen Familienhilfe sind hoch. Diese hohen Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. In der Stadt Bonn gibt es keine Begrenzung von Fachleistungsstunden. Die Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden konnte systembedingt nicht ausgewertet werden.	E30	Die Stadt Bonn sollte die systemischen Voraussetzungen schaffen, um die Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden auswerten zu können. Hierdurch erhält die Stadt Bonn eine zusätzliche, steuerungsrelevante Information, da somit die Aufwendungen je Fachleistungsstunde ermittelbar sind und über die Jahre fortgeschrieben werden können. Zusätzlich sollten definierte Obergrenzen für Fachleistungsstunden eingeführt werden. Hierzu sollten Regelungen getroffen werden, welcher Bedienstete welche Anzahl an Fachleistungsstunden freigeben kann. Die Begrenzung von Fachleistungsstunden kann zu einer Reduzierung der Laufzeiten führen. Ebenso können hierdurch die Aufwendungen je Hilfefall gesenkt werden.
F31	Die Stadt Bonn verzeichnet interkommunal die niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall Vollzeitpflege. Die niedrigen Aufwendungen entlasten den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.	E31	Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden. Durch einen höheren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können teurere stationäre Maßnahmen verhindert werden.
F32	Die Arbeiten des PKD und die dazugehörigen Standards sind in den Standards des Fachdienstes Adoption und Vollzeitpflege ausführlich beschrieben.		
F33	Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung, kombiniert mit der niedrigen Falldichte, begünstigen den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung im Jahr 2017. Durch die vorrangige Suche nach Bonner Trägern zur Leistungserbringung wird die Arbeit zur Rückführung in das Elternhaus und die persönliche Inaugenscheinnahme durch die Fachkraft erleichtert. Im Jahr 2018 steigen die Aufwendungen je Hilfefall sprunghaft an. Bonn zählt im Jahr 2018 zu den Städten mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung.	E33	Die Stadt Bonn sollte die Aufwendungen und Hilfefälle der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII und der jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII detailliert analysieren. Die Gründe für diese sprunghaften Entwicklungen sollten benannt werden können.
F34	Das standardisierte Verfahren der Stadt Bonn stellt sicher, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorrangig die den Sozialraumteams zugeordneten Bonner Träger für die Leistungsdurchführung beauftragen.		
F35	Die gpaNRW befürwortet die feste Verankerung der Rückführung im Rahmen der Hilfeplanung.		

	Feststellung		Empfehlung
F36	Die Stadt Bonn hat die Verselbstständigung nicht als integrierten Bestandteil in der Hilfeplanung aufgenommen.	E36	Die Verselbstständigung sollte ab dem 16. Lebensjahr mit allen Jugendlichen im Rahmen der Hilfeplanung thematisiert werden. Durch eine konsequent durchzuführende Verselbstständigung können Verweildauern verkürzt und Aufwendungen reduziert werden. Die Stadt Bonn sollte hierfür Standards entwickeln und in die Dienstanordnung aufnehmen. Die freien Träger sollten für jede Hilfeplanfortschreibung den Bericht um das Thema Verselbstständigung erweitern.
F37	Die konsequente Orientierung, Bonner Träger als Leistungserbringer zu beauftragen, fördert die Möglichkeit der persönlichen Inaugenscheinnahme. Die gpaNRW befürwortet die mindestens einmal jährlich zu erfolgende persönliche Inaugenscheinnahme.		
F38	Die Aufwendungen je Hilfefall intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung sind hoch. Ursächlich hierfür sind die Auslandunterbringen mit Aufwendungen von 88.789 Euro je Hilfefall. 63,64 Prozent der Hilfefälle der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung sind Hilfefälle mit Auslandsunterbringung.		
F39	Die Aufwendungen für Eingliederungshilfen je Hilfefall sind unauffällig. Dieses Ergebnis kommt deshalb zustande, da 590 ambulante Hilfefälle bestehen, in denen kein Integrationshelfer benötigt wird. Bei den Aufwendungen der Integrationshelfer je Hilfefall und bei den stationären Aufwendungen zählt die Stadt Bonn zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Im Jahr 2018 bildet die Stadt Bonn interkommunal den Maximalwert bei den Aufwendungen je Hilfefall Integrationshelfer.		
F40	Ein Spezialdienst zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung besteht in der Stadt Bonn bislang nicht. Hospitationen zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, z. B. in Schulen, werden in der Stadt Bonn bereits durchgeführt. Ein hierzu definierter Standard besteht bislang nicht.	E40	Die Planung zur Einführung eines Spezialdienstes sollte weiter vorangebracht werden. Durch die Spezialisierung kann der Aspekt der Rechtssicherheit verstärkt werden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im FFE entlastet werden. Bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte die Möglichkeit der Hospitation in Schulen berücksichtigt werden. Die Stadt Bonn sollte einen Standard zum Umgang mit Hospitationen entwickeln. Durch die Hospitationen erhält die Stadt ein differenziertes Bild zu Beurteilung der Teilhabebeeinträchtigung und erlangt zusätzliche Rechtssicherheit.
F41	Die Stadt Bonn hat auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen angemessen reagiert und das System der Poollösungen für Integrationshelfer eingeführt. Ob der schnelle Anstieg der Integrationshelfer zukünftig gebremst wird bleibt abzuwarten.		

	Feststellung		Empfehlung
F42	Die Stadt Bonn hat hohe Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. 22,99 Prozent der gesamten Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung werden für junge Volljährige aufgewendet. Dies ist im interkommunalen Vergleich der höchste Wert. Treiber der hohen Aufwendungen sind die Aufwendungen je Hilfefall Heimerziehung nach § 41 SGB VIII. Diese betragen in Bonn 76.179 Euro und sind interkommunal ebenfalls der Maximalwert. Auch die interkommunal zweithöchste Falldichte belastet den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung. Die Verselbstständigung wird individuell geplant und am Hilfebedarf ausgerichtet.	E42.1	Die Stadt Bonn sollte die Standards der Hilfegewährung für junge Volljährige genauestens analysieren. Die Entwicklungen der Aufwendungen und Hilfefälle sollten im Finanzcontrolling engmaschig verfolgt werden. Sollten die Aufwendungen je Hilfefall junge Volljährige in Heimerziehung wieder ansteigen sollten die Gründe analysiert und Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.
		E42.2	Die Stadt Bonn sollte die Verselbstständigungsarbeit mit jungen Volljährigen intensivieren. Hierzu sollten weitere Plätze z. B. in Trainingswohnungen geschaffen werden.
F43	Die erhöhten Aufwendungen UMA je Hilfefall werden durch die hohen Aufwendungen je Hilfefall UMA nach § 41 SGB VIII beeinflusst.		
F44	Die Aufwendungen je Hilfefall Inobhutnahmen für Kinder und Jugendliche in der Stadt Bonn sind überdurchschnittlich. Diese nehmen keinen besonderen Einfluss auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.		
F45	Die vorläufigen Inobhutnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Stadt Bonn nehmen keinen besonderen Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.		

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2014	2015	2016	2017
Einwohner gesamt	313.958	318.809	322.125	325.490
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	53.577	55.038	56.033	56.439
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	64.314	66.412	68.044	68.719

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	39.523.467	42.550.174	50.287.122	52.746.384	56.762.195
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	624	662	757	775	826
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	22.482	23.113	24.317	22.923	22.925
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	14.797.882	16.291.431	16.973.992	18.176.657	21.739.369
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	13.130	13.760	13.037	11.998	12.750
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	24.725.585	26.258.743	33.313.130	34.569.727	35.022.826
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	39.185	39.968	43.490	43.982	45.425
Falldichte					
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	27,78	28,63	31,14	33,82	36,03
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	64,11	64,31	62,96	65,84	68,86
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	38,51	36,23	34,20	31,93	30,87

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	1.794.273	1.761.326	1.748.145	1.776.805	1.906.452
Anzahl der Hilfefälle	163	151	152	168	161
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	3.439.622	3.279.811	3.339.309	3.429.590	3.374.592
Anzahl der Hilfefälle	259	258	255	278	280
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	3.958.028	4.372.404	4.184.102	4.528.978	4.594.848
Anzahl der Hilfefälle	115	119	118	123	115
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.541.076	2.626.624	3.014.087	2.541.488	2.675.500
Anzahl der Hilfefälle	243	238	262	251	238
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	15.435.784	16.105.902	20.032.660	18.796.084	20.843.094
Anzahl der Hilfefälle	270	286	347	327	304
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	755.979	538.582	775.019	734.595	537.358
Anzahl der Hilfefälle	10	12	14	11	7
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	3.038.846	4.331.284	5.335.505	6.537.561	9.711.307
Anzahl der Hilfefälle	306	365	460	621	785
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	6.192.801	6.977.540	9.286.164	12.127.952	10.663.666
Anzahl der Hilfefälle	236	254	273	338	391
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	22,61	23,66	24,00	28,14	31,84
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge					

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen für UMA in Euro	1.598.077	3.166.141	8.269.298	9.860.828	8.856.789
Anzahl der Hilfefälle	46	75	200	228	220

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2014	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII					
Aufwendungen für Inobhutnahme gesamt in Euro	1.928.598	2.065.132	5.896.637	3.467.939	3.331.132
Anzahl der Inobhutnahmen	471	621	715	607	732
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII					
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	46.933	389.074	3.145.973	1.069.532	901.487
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	20	215	258	178	162

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 Bundesstadt Bonn 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 Pflegestärkungsgesetze I bis III 9
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 10
  - Leistungsbezieher 10
  - Ambulante Quote 13
  - Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen 14
- Organisation und Personaleinsatz 23
  - Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege 23
  - Personal- und Leistungskennzahlen 25
- Steuerung und Controlling 29
  - Fach- und Finanzcontrolling 29
  - Steuerung der Leistungsgewährung 31
  - Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung 32
  - Steuerung der Pflegelandschaft 35
  - Quartiersmanagement 36
- Anlage: ergänzende Tabellen und Grafiken 38

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege 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.

Hilfe zur Pflege

Der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner über 65 Jahren ist in der **Stadt Bonn** im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten unterdurchschnittlich. Die **sozialen Strukturen** der Stadt sind vergleichsweise gut.

Die **Anzahl der Leistungsbezieher** der Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner über 65 Jahre ist in Bonn im Vergleich gering. Ein Grund für diese niedrige **Leistungsdichte** ist die vergleichsweise gute Kaufkraft in der Stadt. So können mehr Menschen die Aufwendungen für ihre Pflege aus ihrem Einkommen und Vermögen bestreiten. Nach Aussage der Stadt geht das Einkommen und Vermögen der Personen allerdings immer weiter zurück. Dies ist auch eine Erklärung für den Anstieg der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in den letzten Jahren. Das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zu der Gesamtzahl der Leistungsbezieher drückt die **„Ambulante Quote“** aus. Diese befindet sich in der Stadt auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Der Stadt gelingt es, viele der pflegebedürftigen Menschen in ihrer vertrauten Umgebung zu versorgen. Die **Transferaufwendungen** für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher sind in Bonn vergleichsweise hoch. Dies gilt sowohl für die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb als auch in Einrichtungen.

Bei den **Erträgen** aus **Unterhaltsheranziehung** für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher war es der Stadt Bonn nicht möglich die Erträge ohne die des überörtlichen Trägers, dem Landschaftsverband Rheinland (LVR), anzugeben. Daher konnte für die Stadt kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.

Die **Organisation** der Hilfe zur Pflege kann in der Stadt Bonn noch optimiert werden. So gibt es im Haus der Bonner Altenhilfe bisher keine einheitliche Aktenführung und es liegen keine aktuellen Stellenbeschreibungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor.

Die **Stellenausstattung** ist in Bonn vergleichsweise gut. Nur bei der Sachbearbeitung der Unterhaltsheranziehung gab es im Jahr 2018 eine leicht unterdurchschnittliche Stellenausstattung.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** ist in der Stadt ausbaufähig. So sollte die Stadt die eigenen Erträge aus der Unterhaltsheranziehung getrennt von denen des überörtlichen Trägers auswerten können.

Es ist positiv, dass die Stadt Bonn über eine trägerunabhängige und kostenfreie **Pflege- und Wohnberatung** verfügt. Um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen, werden Pflegefach-

kräfte eingesetzt. Die geplante Neuausrichtung der Bonner Altenhilfe sollte die Stadt nutzen, um die vorhandenen Prozesse zu überarbeiten und zu optimieren

Die **kommunale Pflegeplanung** der Stadt Bonn entspricht den gesetzlichen Anforderungen. Sie spricht Empfehlungen zur Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur unter Berücksichtigung der gesetzlichen, demografischen sowie besonderen örtlichen Bedingungen aus.

Das **Quartiersmanagement** übernimmt in Bonn eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle. In Zukunft sollten Prozesse der Quartiersentwicklung auch in anderen geeigneten Quartieren eingeleitet werden.

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 Hilfesteuerung sowie die Steuerung der Pflegelandschaft in die Analyse ein. Dazu führt die gpaNRW Interviews mit den Verantwortlichen und wertet Verfahrensabläufe aus.

Strukturen

Demografische Entwicklung

Feststellung
Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten sind die Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren sowie ab 80 Jahren in der Stadt Bonn gering.

Feststellung
In Bonn wird sich die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 80 Jahren bis zum Jahr 2040 um 48 Prozent erhöhen. Der Anteil der pflegenden Angehörigen wird sich hingegen laut der Prognosen reduzieren. Aufgrund dessen wird die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Versorgung in der Pflege für die Stadt in den nächsten Jahren eine Herausforderung darstellen.

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

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 Bonn*

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	171.965	172.823	176.565	178.727	181.035	192.814	197.991
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	82.810	83.908	84.615	85.372	85.984	84.654	83.555
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	40.284	40.538	40.399	40.318	40.167	42.702	56.193
Einwohner ab 80 Jahren	16.228	16.689	17.230	17.708	18.304	22.062	27.065
Einwohner gesamt[1]	**311.287**	**313.958**	**318.809**	**322.125**	**325.490**	**342.232**	**364.834**

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

Wie in vielen anderen Städten auch, wird in der **Stadt Bonn** die Anzahl der Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahren in den nächsten Jahren zunehmen. Die gesamte Einwohnerzahl wird sich nach der Prognose bis zum Jahr 2040 um 12 Prozent erhöhen. Die Altersgruppen die hiervon am stärksten betroffen sind, sind die Menschen ab 80 Jahren. Hier wird die Einwohnerzahl sogar um 48 Prozent steigen.

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

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	17,96	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	5,62	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	18,92	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	6,45	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	22,83	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	7,43	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

[1] Die Stadt Bonn hat während der Prüfung darauf hingewiesen, dass die Einwohnerzahlen der Stadt von den gemeldeten Einwohnerzahlen von IT.NRW abweichen. So gab es laut Aussage der Stadt Bonn zum Stand 31.12.2016 324.825 Einwohnerinnen und Einwohner und zum 31.12.2017 327.919. Die Kennzahlen im weiteren Verlauf des Berichtes werden mit den Einwohnerzahlen von IT.NRW gebildet.

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten ist der Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren sowie ab 80 Jahren in der Stadt Bonn gering. Die Prognosen zeigen bis zum Jahr 2040, dass die Stadt weiterhin vergleichsweise wenig Einwohnerinnen und Einwohner über 65 Jahren haben wird.

Die Steigung der Personen über 65 Jahren und der Rückgang der Personen im Alter von 45 bis 65 Jahren wird die Stadt in den nächsten Jahren bei der bedarfsgerechten Versorgung außerhalb und in Einrichtungen vor große Herausforderungen stellen. In der Folge werden mehr Leistungen der Hilfe zur Pflege nachgefragt werden, was zu deutlich höheren Aufwendungen führen wird. Abgesehen hiervon bildet der sich schon heute abzeichnende Fachkräftemangel in der Pflege ein großes Risiko für die pflegerische Versorgung vor Ort.

Soziale Strukturen

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten vorteilhafte soziale Strukturen. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Bonn zukünftig weniger Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der Stadt Bonn Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld 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 Einwohnerinnen 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	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent 2017 [1)]	11,8	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro 2017 (GfK) [2)]	26.271	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote [1)]	6,6	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

[1)] Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik Service West, Stand 26. März 2019
[2)] Quelle: GfK Geomarketing GmbH, Kaufkraftbericht (Erscheinungsjahr 2019). Kaufkraft je Einwohner in Euro = Summe aller Nettoeinkünfte (Arbeitslohn, Rente, Sozialleistungen, Kindergeld) der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort

Die SGB II-Quote ist in der **Stadt Bonn** unterdurchschnittlich. Dies wird in den nächsten Jahren Einfluss auf die Leistungsbezieher des SGB XII haben. Daher ist zunächst davon auszugehen, dass zukünftig in Bonn im Vergleich weniger Menschen Hilfen nach dem SGB XII erhalten werden als in anderen Städten.

Neben der SGB II-Quote beeinflusst auch die vergleichsweise gute Kaufkraft den Zugang zum SGB XII. Bei den Menschen, die auf finanzielle Unterstützung der Stadt angewiesen sind, ist davon auszugehen, dass mehr Einkommen und Vermögen angerechnet werden kann als im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten.

Nach Aussage der Stadt ist die soziale Struktur in Bonn sehr unterschiedlich. Nach Einschätzung der Stadt geht der Anteil der Menschen, die die Aufwendungen für ihre Pflege aus eigenen Mitteln bezahlen können, immer weiter zurück.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn hat 2018 noch vier Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen und zwei Leistungsbezieher in Einrichtungen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht neu begutachtet wurden. Inzwischen wurden alle Leistungsbezieher sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen entsprechend begutachtet.

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 bezieht 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.[2]

Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen hatte die **Stadt Bonn** Ende 2017 noch 26 Leistungsbezieher und Ende 2018 noch vier Leistungsbezieher, die noch nicht neu begutachtet wurden. Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gab es bis Ende 2017 fünf und bis Ende 2018 zwei Leistungsbezieher, die als Übergangsfälle geführt worden.

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

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

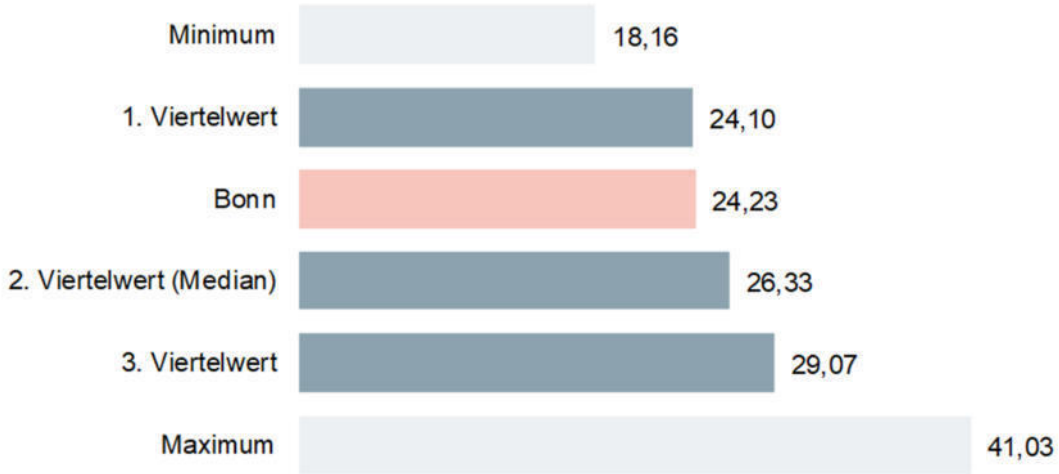
- **Feststellung**
  In Bonn werden im Vergleich weniger Menschen sowohl in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen versorgt.

- **Feststellung**
  Die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen ist in den letzten Jahren angestiegen. Ein Einflussfaktor ist das anrechenbare Einkommen und Vermögen der Leistungsbezieher. Dieses geht nach Aussage der Stadt zurück. So können immer weniger Menschen die Pflege aus dem eigenen Einkommen und Vermögen decken und sind so auf Leistungen der Stadt angewiesen. Dies wirkt sich negativ auf die Leistungsdichte in Einrichtungen aus.

- **Feststellung**
  Bei den Erträgen aus Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege war es der Stadt Bonn nicht möglich, die Erträge ohne die des LVR als überörtlichen Träger anzugeben. Daher konnte für die Stadt kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.

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 Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
24,02	21,41	24,38	26,41	31,44	42,00	19

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

Aufgrund der vergleichsweise guten Strukturen hat die **Stadt Bonn** unterdurchschnittlich viele Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren (im Folgenden als Leistungsdichte bezeichnet).

Die Kennzahl wird in Bonn im Wesentlichen beeinflusst durch:

- das Einkommensniveau und
- die Anzahl der Pflegebedürftigen.

Die Kaufkraft je Einwohner (vgl. Kapitel Soziale Strukturen) wird als Indikator für das Einkommensniveau herangezogen. Die Stadt gehört im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Nettoeinkünften. So können viele pflegebedürftige Menschen die Pflege durch eigene Mittel und durch die Leistungen der Pflegeversicherung decken.

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

Anteil der Pflegebedürftige nach dem SGB XI an den Einwohner ab 65 Jahren 2017*

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
19,69	16,16	19,25	20,30	22,75	24,74	22

*Daten aus der Landespflegestatistik 2017; erscheint alle zwei Jahre; daher keine Vergleichswerte für 2018

Der Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an der Bevölkerung über 65 Jahren ist in Bonn unterdurchschnittlich und wirkt damit entlastend auf die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen Stadt Bonn 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	6,55	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	17,68	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

In Bonn werden weniger Menschen im Vergleich sowohl in Einrichtungen als auch außerhalb von Einrichtungen versorgt. Bei den Leistungsbeziehern in Einrichtungen gehört die Stadt Bonn zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der niedrigsten Leistungsdichte.

Im Zeitverlauf hat sich die Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen wie folgt entwickelt:

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

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	6,71	6,43	6,25	6,88	6,55
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	14,77	17,13	17,42	17,15	17,68

Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sinken die Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren von 2017 auf 2018 aufgrund die durch die Pflegestärkungsgesetze angehobenen Leistungen der Pflegeversicherung. Der Anstieg der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen im Jahr 2018 ist zum einen durch die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung begründet. Zum anderen hat es nach Einschätzung der Stadt aber auch etwas mit dem anrechenbaren Einkommen und Vermögen der Leistungsbezieher zu tun. Die Stadt merkt, dass dieses zurückgeht und immer weniger Menschen die Pflege aus dem eigenen Einkommen und Vermögen decken können. Dies erhöht dann die Leistungsdichte in Einrichtungen.

Ambulante Quote

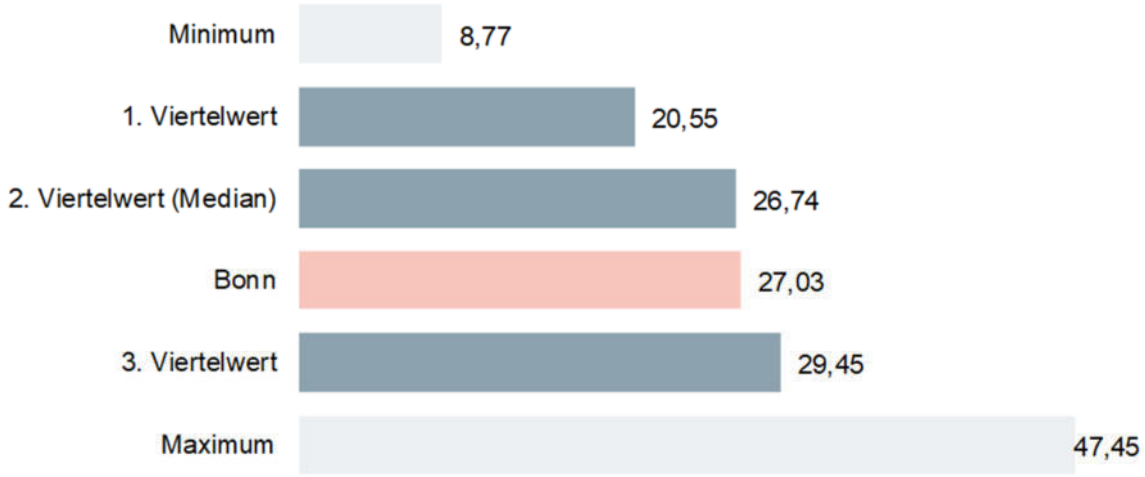
- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn zeichnet eine gute ambulante Quote aus, die über dem Durchschnitt des interkommunalen Vergleichs liegt.

- **Feststellung**
  Die Stadt legt hohe Priorität auf den vorpflegerischen Bereich zur Stärkung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. So schafft die Stadt die Voraussetzungen dafür, dass viele pflegebedürftige Menschen in ihrer vertrauten Umgebung versorgt werden können.

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 Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
28,62	11,61	21,63	28,62	32,24	47,44	19

Die ambulante Quote der **Stadt Bonn** ist im Jahr 2018 leicht überdurchschnittlich. Sie korrespondiert mit der Zahl der Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen.

Die ambulante Quote nimmt bei dem überwiegenden Teil der kreisfreien Städte im Vergleich 2017/2018 ab. Dies geht einher mit einem Rückgang der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen bei einer ungefähr gleichbleibenden Anzahl von Leistungsbeziehern in Einrichtungen. Hintergrund sind, wie bereits dargestellt, die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze. Auch in Bonn ist die ambulante Quote 2018 im Vergleich zu 2017 gesunken. Dies liegt zum einen an einem Rückgang der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen und zum anderen – wie bereits erläutert – an einem Anstieg der Leistungsbezieher in Einrichtungen.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

- **Feststellung**
  Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Bonn vergleichsweise hoch. Dies gilt sowohl für die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb, als auch in Einrichtungen.

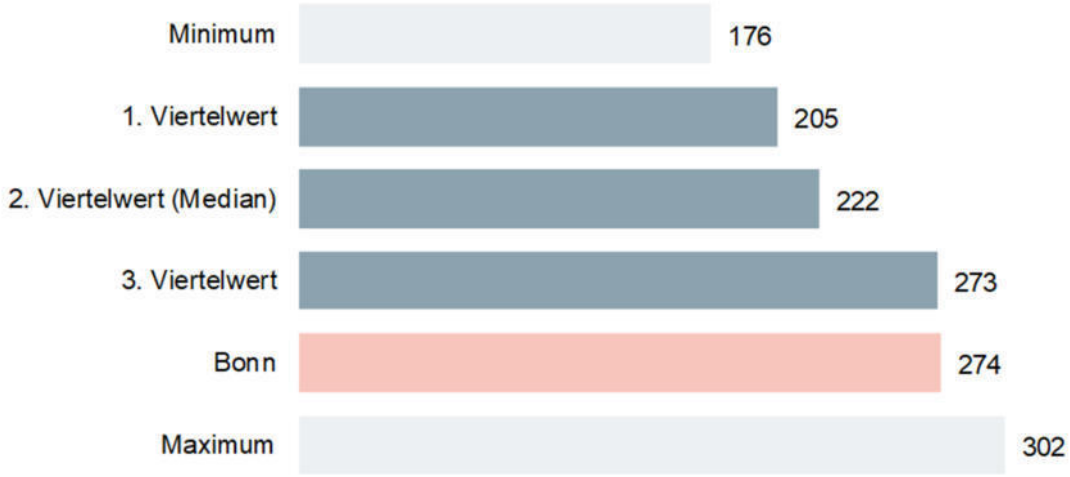
- **Feststellung**
  Bei den Erträgen aus Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege war es der Stadt Bonn nicht möglich die Erträge ohne die des überörtlichen Trägers anzugeben. Daher konnte für die Stadt kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat die Stadt 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.

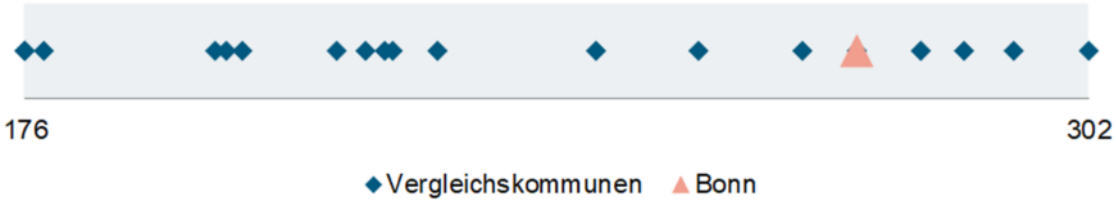
Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

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:



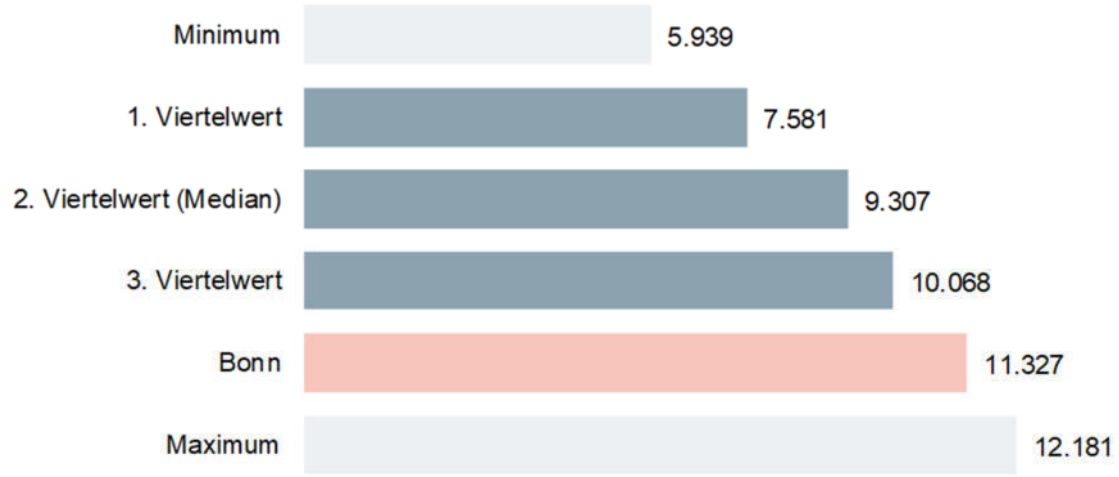
2017 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
239	174	203	224	280	358	21

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro sind in der **Stadt Bonn** 2018 vergleichsweise hoch.

In Bonn wird die Kennzahl im Wesentlichen durch die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher beeinflusst.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

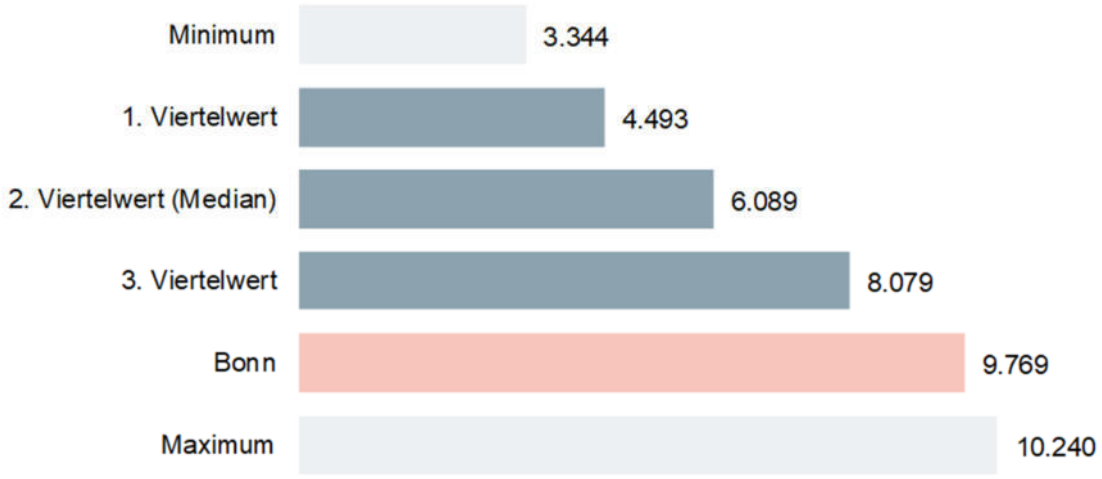
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege Stadt Bonn 2014 bis 2018

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Euro	14.564.004	15.129.291	15.602.091	13.888.3235	16.049.974
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege gesamt	1.213	1.348	1.364	1.394	1.417
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungs-bezieher in Euro	12.002	11.220	11.441	9.964	11.327

Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege sind im Jahr 2017 aufgrund höherer Leistungen der Pflegekassen deutlich gesunken. Mittel- und langfristig ist jedoch davon auszugehen, dass die Transferaufwendungen wieder steigen, z. B. durch höhere Pflegesätze, die Ausweitung der Leistungen, eine höhere Anzahl an Pflegebedürftigen usw. Dies zeigt sich bereits 2018.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

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



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Die Transferaufwendungen der Stadt Bonn liegen 2018 im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten deutlich über dem Durchschnitt. Die Stadt gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Transferaufwendungen außerhalb von Einrichtungen.

Obwohl die Stadt unterdurchschnittlich viele Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen hat, sind die Transferaufwendungen überdurchschnittlich hoch. Aufgrund der vergleichsweise guten Kaufkraft der Stadt wäre eher zu vermuten, dass die Aufwendungen der Stadt je Leistungsbezieher geringer ausfallen.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen Stadt Bonn 2014 bis 2018

Grund-/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	1.768.454	2.347.115	2.372.052	2.320.029	3.741.337
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	379	368	360	399	383
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	4.666	6.378	6.589	5.815	9.769

Die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen steigen im Zeitverlauf mit einer Ausnahme im Jahr 2017. Der Rückgang 2017 kann wie bereits erläutert in den Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze und erhöhten Leistungen der Pflegeversicherung begründet sein.

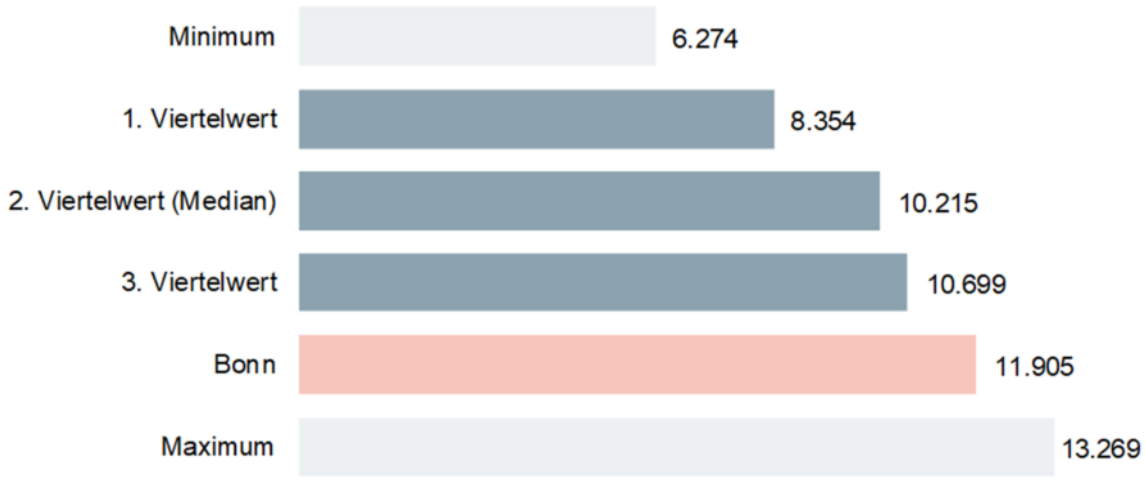
Der Stadt Bonn sind die hohen Aufwendungen bewusst. Ein Einflussfaktor für die hohen Transferaufwendungen im Jahr 2018 sind der Verbleib und Zugang von kostenintensiven Fallkonstellationen. Eine geringere Anzahl besonders teurer Einzelfälle kann sich überproportional auf die Gesamtausgaben für die Hilfe zur Pflege auswirken. Zudem hat die Stadt Bonn im Vergleichsjahr 2018 17 Leistungsbezieher in einer 24 Stunden-Betreuung. 2017 waren es noch sechs Leistungsbezieher. Da die Aufwendungen für diese Betreuungsform meistens sehr hoch sind, wirken sich auch diese Fälle negativ auf die Aufwendungen aus.

Weiterhin beeinflusst auch die Zahl der nicht pflegeversicherten Leistungsberechtigten die durchschnittlichen Ausgaben je Fall. Bei nicht pflegeversicherten Leistungsberechtigten übernimmt die Kommune alle Ausgaben, also auch die Ausgaben für die Leistungen nach § 64 SGB XII, für die ansonsten die Pflegeversicherung herangezogen wird.

Die Tagespflege und Kurzzeitpflege werden in der Regel zu einem großen Teil von Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen in Anspruch genommen. In unserer Prüfung wurden diese teilstationären Dienste der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen zugeordnet. Daher muss jede Stadt im Einzelfall für sich überprüfen, wie hoch die Kostendifferenz zwischen der ambulanten und der stationären Versorgung ist. Die Transferaufwendungen der teil- und vollstationären Dienste betrachten wir im nächsten Kapitel.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

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



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Auch bei den Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen zahlt die Stadt Bonn mehr als viele andere Städte. Sie gehört 2018 zu den 25 Prozent der im Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen je Leistungsbezieher.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen Stadt Bonn 2015 bis 2018

Grund-/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in Euro	12.782.176	13.230.039	11.568.294	12.308.637
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	980	1.004	995	1.034
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher in Euro	13.037	13.181	11.627	11.905

Der Rückgang der Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen im Jahr 2017 steht im Zusammenhang mit dem Pflegestärkungsgesetz und der geänderten Finanzierung der Heimsätze (Einführung des Einrichtungseinheitlichen Eigenanteils – EEE).

Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte für die stationäre Unterbringung, liegt der EEE der Stadt Bonn 2018 im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL)[3] mit 865 Euro über dem Median von 846 Euro. Bei den Kosten für Unterkunft und Verpflegung liegt die Stadt Bonn mit 1.032 Euro über den Durchschnittswerten des LVR (1.017 Euro) und LWL (956 Euro). Dies führt dazu, dass die durchschnittliche Zuzahlung pro Monat für die Unterbringung in Einrichtungen in Bonn bei rund 1.897 Euro liegt, der Median des LVR und LWL beträgt rund 1.858 Euro.

Die vergleichsweisen hohen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen werden in Bonn demnach nur zu einem Teil durch die leicht überdurchschnittlichen Zuzahlungen verursacht. Vielmehr spiegelt sich in diesem hohen Kennzahlenwert die niedrige Anzahl von teuren Leistungsbeziehern in Einrichtungen wider. Viele Pflegebedürftige in Bonn können ihre Pflegekosten selbst bzw. mit Unterstützung der Pflegeversicherung begleichen. Nur diejenigen, bei denen die Mittel nicht ausreichen, beziehen Hilfe zur Pflege. Bei diesen Pflegebedürftigen ist jedoch zu vermuten, dass ein Großteil der Kosten nicht über eigenes Einkommen und Vermögen bzw. die Mittel der Pflegekasse gedeckt werden kann. Damit werden vergleichsweise hohe Aufwendungen je Fall verursacht.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren in Euro	104	94,59	154	173	192	237	19

[3] siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI; Punkt 1: Auswertung für den Bereich des LVR zum Stichtag 31. Juli 2018; Herausgeber: Landschaftsverband Rheinland

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflege-wohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungs-bezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	6.189	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Aufwendungen für Pflegewohngeld Stadt Bonn 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Pflege-wohngeld in Euro	6.157.614	6.366.324	6.570.409	6.484.910	6.059.210

Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sowohl je Leistungsbezieher als auch je Einwohner sind in Bonn vergleichsweise gering.

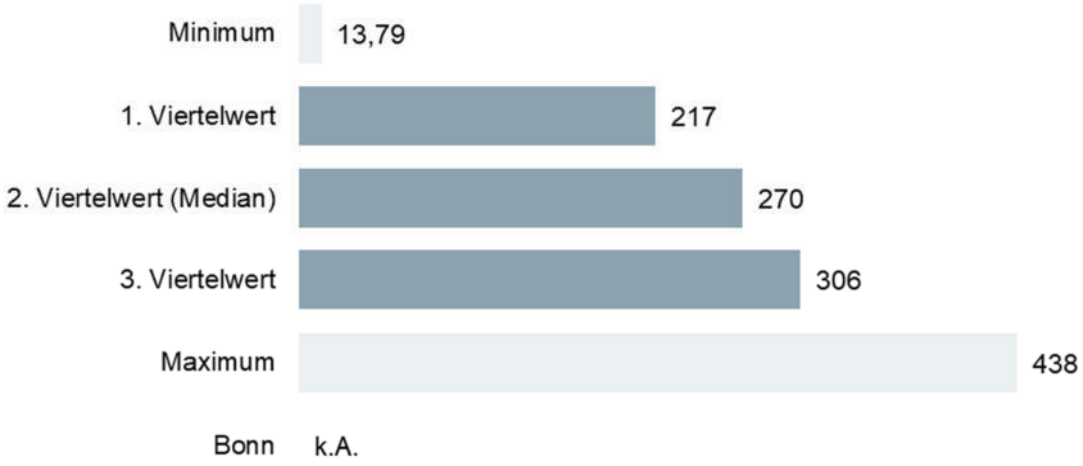
Mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) sind eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden, deren Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können. Bis heute sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Insbesondere fehlen die Erfahrungswerte bezüglich der Auswirkungen auf die Höhe der Investitionskosten für Mieteinrichtungen.

Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld sind für die Städte nur zu einem geringen Teil steuerbar. Die Kommune hat auch hier die Möglichkeit, die Aufwendungen durch die ambulante Quote zu steuern. Je mehr Menschen ambulant versorgt werden, umso geringer fallen auch die Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Einwohner ab 65 Jahren aus.

In Bonn erfolgten die Umbauten in den Pflegeheimen im Jahr 2018. Dies wird sich in den Aufwendungen für das Pflegewohngeld im Jahr 2019 widerspiegeln. Daher ist für 2019 und die folgenden Jahre mit erhöhten Werten zu rechnen.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege

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



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen.

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

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

Die Stadt Bonn versicherte uns, dass die Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege sowohl in als auch außerhalb von Einrichtungen gleichermaßen durchgeführt wird. Der Stadt war es nicht möglich, die Erträge für die Unterhaltsheranziehung ohne die des überörtlichen Trägers anzugeben. Daher konnte für die Stadt Bonn kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen des Finanzcontrollings sollte die Stadt Bonn zukünftig dafür sorgen, dass die Erträge für die Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

und in Einrichtungen ohne die Erträge des überörtlichen Trägers ausgewertet werden können. Nur bei einer solchen Differenzierung ist es möglich, den Haushalt der Stadt zu steuern. Auch das im Haushalt verankerte Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege durch die Unterhaltsheranziehung zu verringern, kann nur so verfolgt werden.

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 resultieren daraus zwei weitere nennenswerte Auswirkungen:

Aufgrund der gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt einerseits 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. Andererseits kann eben dieser Grundsatz 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.

Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

- **Feststellung**
  Die Organisation bei der Stadt Bonn kann noch verbessert werden.

- **Feststellung**
  Nach Aussage der Stadt ist die Zusammenarbeit der Leistungsgewährung und des Fachdienstes der Bonner Altenhilfe bisher nicht präventiv ausgerichtet. Zudem gibt es bezogen auf das Haus der Bonner Altenhilfe für die Hilfe zur Pflege keine einheitliche Aktenführung.

- **Feststellung**
  Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hilfe zur Pflege liegen keine aktuellen Stellenbeschreibungen vor.

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 Hilfegewährung 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 Hilfe zur Pflege ist in der **Stadt Bonn** innerhalb des Amtes 50 (Soziales und Wohnen) angesiedelt. Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen wird in drei Teams im Sachgebiet 50-2 bearbeitet. Bisher war die Unterhaltsheranziehung auch in diesem Sachgebiet angesiedelt. Seit Anfang 2019 befindet sie sich nun in der Abteilung 50-1 Querschnitts- und Grundsatzangelegenheiten.

Das Haus der Bonner Altenhilfe befindet sich im Sachgebiet 50-3. Hier werden neben dem Seniorenruf (trägerunabhängigem Beratungstelefon) folgende Aufgaben telefonisch, persönlich im Haus der Bonner Altenhilfe oder bei Hausbesuchen erledigt:

- Seniorinnen- und Seniorenberatung,
- Heimplatzberatung,
- Demenzberatung,

- Pflegeberatung sowie
- Wohnberatung (hauptsächlich durch Hausbesuche).

Zudem ist das Haus der Bonner Altenhilfe im Auftrag der Leistungsabteilung i.S. der §§ 61 ff SGB XII für folgende Aufgaben zuständig:

- Begutachtung der Pflegebedürftigkeit bei Nichtversicherten,
- Bedarfsfeststellung,
- Feststellung der Heimbedürftigkeit sowie
- regelmäßige Beratung im häuslichen Umfeld/Bedarfsüberprüfungen im Rahmen der Gewährung von Pflegegeld.

Die Stadt teilte uns mit, dass die Zusammenarbeit der Leistungsgewährung und des Fachdienstes der Bonner Altenhilfe bisher nicht präventiv ausgerichtet ist. Sie startet erst dann, wenn der Bedarf bereits besteht. Zudem gibt es kein standardisiertes Verfahren, wie ein Fall aufgenommen und dokumentiert wird.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die beiden Aufgabenbereiche der Leistungsgewährung und des Fachdienstes der Bonner Altenhilfe besser vernetzen. Zudem sollte die Stadt im Haus der Bonner Altenhilfe für die Fälle der Hilfe zur Pflege eine einheitliche Aktenführung festlegen. Dies könnte die Wirtschaftlichkeit und Informationsweitergabe steigern. Zudem haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit sich die Historie anzuschauen.

Für die Beschäftigten, die mit der Aufgabe Hilfe zur Pflege betraut sind, liegen keine aktuellen Stellenbeschreibungen vor.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte Stellenbeschreibungen für alle Stelle erstellen.

Die Einteilung der Fälle erfolgt alphabetisch. Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen werden die Fälle nach einem Fallschlüssel gewichtet. Bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gibt es keinen Fallschlüssel. Für diesen Bereich wurde kein Fallzahlenschlüssel festgelegt, da abzusehen war, dass sich mit dem Pflegestärkungsgesetz einiges ändern wird.

→ **Empfehlung**
Um die Stellenausstattung besser bemessen zu können, sollte die Stadt Bonn auch für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen einen Fallzahlenschlüssel festlegen.

Insbesondere die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist bei Fluktuationen sehr zeit- und arbeitsintensiv und belastet das Personal. Daher ist es wichtig, ein strukturiertes und standardisiertes Verfahren einzuführen, um Wissen zu bewahren und neues Personal einzuarbeiten. Die Stadt Bonn verfügt derzeit über kein systematisches Wissensmanagement. Beim Ausscheiden von Beschäftigten wird ein Austrittsgespräch geführt. So versucht die Stadt die wichtigsten Informationen festzuhalten. Zudem gibt es ein Laufwerk mit Informationen, Hinweisen, Leitfäden und Checklisten. Hierauf können alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugreifen.

Um den Wissensbestand der Beschäftigten zu bewahren und innerhalb der Verwaltung allgemein zugänglich zu machen, könnte die Stadt ein Verwaltungs-Wiki als allgemeine Wissensplattform einführen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt sollte der Aufgabe Wissenserhaltung und -transfer hohe Aufmerksamkeit widmen und eine Wissensplattform wie z. B. ein Verwaltungs-Wiki einführen[4]. So können Überlastungen der bestehenden Belegschaft und Fluktuation verhindert werden.

Nach Aussage der Stadt gibt es im Bereich der Hilfe zur Pflege zwar aktuell unbesetzte Stellen, dies wirkt sich allerdings noch nicht auf die Arbeitsqualität aus. Nach eigenen Aussagen hat die Stadt eine hohe Altersfluktuation zu bewältigen. Die Wiederbesetzung einer Stelle dauert meistens mehrere Monate. Die Stadt konzentriert sich bei der Rekrutierung von neuem Personal insbesondere auf die eigenen Auszubildenden.

Gemäß § 94 Abs. 4 SGB XII kann der Sozialhilfeträger für die Vergangenheit den auf sich übergegangenen Unterhalt nur von der Zeit an fordern, zu welcher er dem Unterhaltspflichtigen die Rechtswahrung schriftlich mitgeteilt hat. Nach Aussage der Stadt werden die Rechtswahrungsanzeigen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen direkt mit dem Bescheid versandt.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn bearbeitet bei der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen vergleichsweise wenige Fälle.

→ **Feststellung**
Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadt Bonn 2018 bei den Vollzeit-Stellen der Pflege- und Wohnberatung über dem Durchschnitt.

→ **Feststellung**
Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine leicht unterdurchschnittliche Stellenausstattung.

Die Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und 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.

In der Hilfe zur Pflege werden in der **Stadt Bonn** 2018 insgesamt 12,08 Vollzeit-Stellen eingesetzt. In der Pflege- und Wohnberatung gibt es insgesamt 5,64 Vollzeit-Stellen und in der Unterhaltsheranziehung 1,83 Vollzeit-Stellen.

Um die Stellenausstattung der Stadt Bonn im Bereich Hilfe zur Pflege zu analysieren, nimmt die gpaNRW eine aufgabenbezogene Betrachtung vor.

[4] Ein Wiki ist ein Hypertextsystem für Webseiten, deren Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online direkt im Webbrowser geändert werden können.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

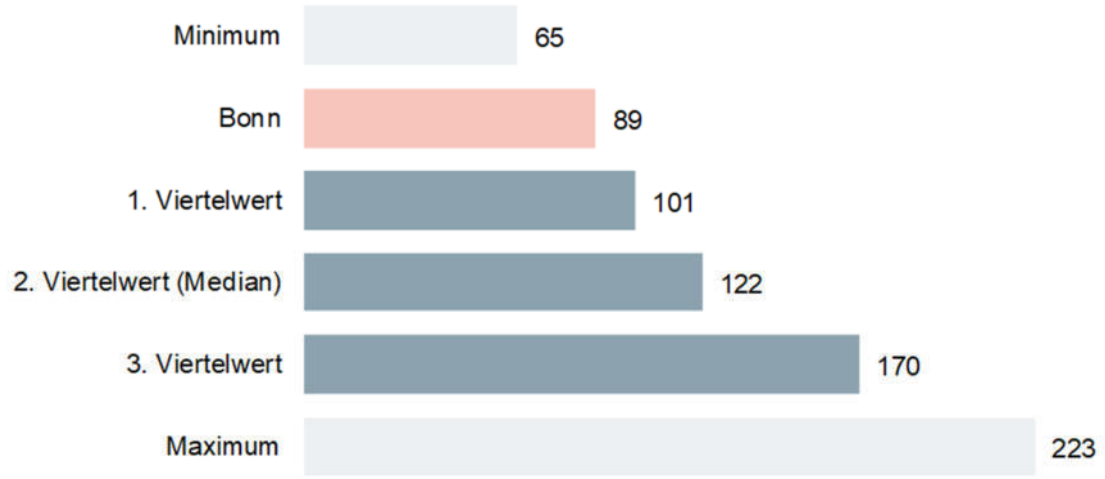
Insgesamt stehen 2018 6,24 Vollzeit-Stellen für die Aufgabenerledigung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen zur Verfügung. Davon werden 1,44 Vollzeit-Stellen von einer Pflegefachkraft für die Bedarfsfeststellung wahrgenommen. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	1,07	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

Die Effektivität der Stellenausstattung spiegelt sich in der Kennzahl Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wider.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Die Stadt Bonn bearbeitet im Vergleich weniger Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Wie bereits oben erläutert, hat die Stadt Bonn bisher keinen Fallzahlenschlüssel für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen festgelegt.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Stellenausstattung anhand eines festgelegten Fallzahlenschlüssels regelmäßig neu bemessen.

Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

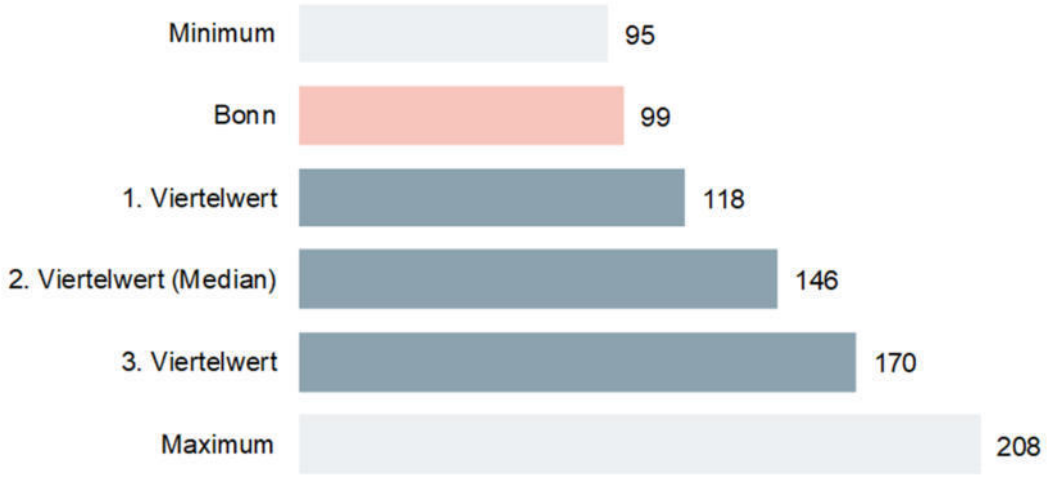
Insgesamt stehen 2018 14,84 Vollzeit-Stellen für die Aufgabenerledigung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen zur Verfügung. Davon werden 2,0 Vollzeit-Stellen von Pflegefachkräften für die Bedarfsfeststellung wahrgenommen. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2017

Kennzahl	Bonn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren	2,54	0,94	1,42	1,68	2,11	3,32	15

Die Effektivität der Stellenausstattung spiegelt sich in der Kennzahl Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wider.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bearbeitet eine Vollzeit-Stelle der Stadt Bonn ebenfalls vergleichsweise wenige Fälle. Wie bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sollte die Stadt die Stellenausstattung regelmäßig anhand des festgelegten Fallzahlenschlüssels bemessen.

Pflege- und Wohnberatung

Für die Pflege- und Wohnberatung stehen 2018 insgesamt 5,64 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Hiervon werden 3,0 Vollzeit-Stellen durch eine Pflegefachkraft abgedeckt. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren	0,96	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadt Bonn 2018 bei den Vollzeit-Stellen der Pflege- und Wohnberatung über dem Durchschnitt. Mit dieser Stellenausstattung will die Stadt eine optimale und am Einzelfall orientierte Pflege- und Wohnberatung sicherstellen.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Die Unterhaltsheranziehung ist in Bonn spezialisiert und erfolgt mit 1,83 Vollzeit-Stellen. Um die Stellenausstattung interkommunal vergleichen zu können, setzt die gpaNRW sie in Bezug zur Einwohnerzahl.

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

Kennzahl	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehungsfälle Hilfe zur Pflege je 10.000 Einwohner ab 65 Jahren	0,31	0,20	0,42	0,47	0,58	0,93	16

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten gehört die Stadt Bonn zu den 25 Prozent der im Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte mit den wenigsten Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung.

Die Unterhaltsheranziehung war bis 2018 im Sachgebiet 50-2-2 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen angesiedelt. Seit Anfang 2019 befindet sich die Unterhaltsheranziehung in der Abteilung 50-1 Querschnitts- und Grundsatzangelegenheiten. Die Bearbeitung der Unterhaltsheranziehung erfolgt zentralisiert und spezialisiert. Damit ist gewährleistet, dass die komplexe Rechtssystematik bei der Unterhaltsheranziehung beachtet wird.

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 in der Stadt Bonn ist ausbaufähig. So sollte die Stadt die eigenen Erträge aus der Unterhaltsheranziehung getrennt von denen des überörtlichen Trägers auswerten können.

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.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII befinden sich im Haushalt der **Stadt Bonn** in der Produktgruppe 1.05.02 (Grundversorgung und Leistungen nach dem SGB XII) Im Haushalt wird die Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel im Produkt 1.50.00.05.02.04 abgebildet.

Die Stadt Bonn hat in der Hilfe zur Pflege folgende operative Ziele im Haushalt festgelegt:

1. die Sicherstellung einer adäquaten Versorgung von pflegebedürftigen Personen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgabe „ambulant vor stationär“ und deren Finanzierung,
2. die Sicherstellung einer optimalen und am Einzelfall orientierten trägerunabhängigen Pflegefachberatung sowie
3. die Reduzierung der Aufwendungen durch die Unterhaltsheranziehung.

Die einzelnen Struktur- und Prozessziele für die operativen Ziele werden nachfolgend betrachtet:

Sicherstellung einer adäquaten Versorgung

Um dieses Ziel zu erreichen, soll das bestehende Angebot in Bonn an ambulanten, teilstationären und stationären Angeboten für die Zukunft sichergestellt und weiterentwickelt werden. Es

sollen Investitionskostenzuschüsse für die ambulanten Pflegedienste gewährt werden und die Transferleistungen sollen zeit- und sachgerecht bewilligt und gewährt werden.

Die von der Stadt Bonn festgelegten Kennzahlen beziehen sich hierbei auf die Anzahl der Leistungsberechtigten in folgenden Bereichen:

- in stationären Einrichtungen
- mit ambulanten Pflegeleistungen
- in Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege
- mit Pflegewohngeld

Sicherstellung einer optimalen Pflegefachberatung

Die Stadt Bonn will mit Beratung und Begleitung der Menschen in Bonn eine optimale und am Einzelfall orientierte trägerunabhängige Pflegefachberatung sicherstellen. Hierzu müssen die Mitarbeitenden gut qualifiziert sein. Als Kennzahl wird die Anzahl der Pflegefachberatungen zugrunde gelegt.

Reduzierung der Aufwendungen durch Unterhaltsheranziehung

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen gut qualifiziert sein, um Unterhaltsverpflichtungen sachgerecht berücksichtigen zu können. Als Kennzahl wird die durchschnittliche Einnahme je Leistungsberechtigten bei stationärer Hilfe zur Pflege zugrunde gelegt. Auch wenn das operative Ziel nicht nur die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, sondern auch außerhalb von Einrichtungen meint, bezieht sich die Kennzahl nur auf die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte auch die durchschnittlichen Erträge je Leistungsberechtigten für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen berechnen und für die Steuerung nutzen. Zudem sollte sie dafür sorgen, dass die Erträge der Unterhaltsheranziehung differenziert von den Erträgen des überörtlichen Trägers ausgewertet werden können.

Das Fachcontrolling der Stadt erfolgt entweder im Sachgebiet Sozialplanung und Quartiersentwicklung oder in den Fachbereichen. Innerhalb des Amtes 50 gibt es ein zentrales Controlling (50-12). Dort ist auch das Finanzcontrolling angesiedelt. Zudem werden Statistik und Haushalt dort zentral gebündelt. Die erforderlichen Finanzressourcen werden im Rahmen der Haushaltsplanungen durch das Controlling auf Basis der Vorjahresergebnisse und aktueller Entwicklungen prognostiziert, anschließend mit dem Fachbereich beraten und final erstellt. Danach werden die Planwerte mit der Kämmerei und der Politik erörtert.

Ein Berichtswesen ist in Bonn installiert.

Steuerung der Leistungsgewährung

- **Feststellung**
  Das Hilfeverfahren in der Stadt Bonn gewährleistet eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung.

- **Feststellung**
  Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehören 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 Hilfegewährung und
- die rechtmäßige Heranziehung von Unterhaltspflichtigen.

Die **Stadt Bonn** nutzt eine Software für die Leistungsgewährung. Die Fachsoftware unterstützt allerdings nur den Prozess der Leistungsauszahlung. Den gesamten Hilfekreislauf der Hilfe zur Pflege bildet sie nicht ab. Der Austausch zwischen der Pflege- und Wohnberatung und der Leistungsgewährung findet also nicht über diese Software statt. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten gibt es zum Stand der Prüfung zwei Städte, die den gesamten Hilfekreislauf softwaregestützt abbilden. Der Vorteil hierbei ist, dass beide Bereiche auf dem gleichen Stand sind und auch die Historie der letzten Jahre sehen.

Als Qualitätskontrolle wird z. B. das vier-Augen Prinzip angewandt. Zudem gibt es Dienstanordnungen, Arbeitsanweisungen und -hilfen sowie Verfügungen, um eine rechtmäßige Leistungssachbearbeitung sicherzustellen.

Der regelmäßige Austausch durch Besprechungen verbessert die Kommunikation und reduziert Fehler. Die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen können problematische Fälle oder Sonderfälle mit ihren Vorgesetzten kommunizieren.

Die Stadt Bonn nimmt die leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs anhand eines strukturierten Hilfeverfahrens vor. Die leistungsrechtliche Prüfung findet im Sachgebiet 50-2 in zwei Teams statt. Der Erstkontakt erfolgt in der Regel telefonisch oder persönlich. Der Antrag wird von der Sachbearbeitung geprüft und bei Bedarf nimmt diese dann Kontakt zum Haus der Bonner Altenhilfe auf. Dort werden die Pflegefachkräfte beauftragt, den notwendigen pflegerischen Unterstützungsbedarf zu ermitteln. Zudem stellen diese bei nicht versicherten Personen den

Pflegegrad fest. So wird eine passgenaue Bedarfsdeckung sichergestellt. Die Pflegefachkräfte überprüfen in Einzelfällen auch das Gutachten des MDK. Das Ergebnis der Bedarfsfeststellung wird in einer einheitlichen Vorlage dokumentiert und der Sachbearbeitung übersendet.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege nach § 65 SGB XII. Dies gilt soweit eine häusliche oder teilstationäre Pflege nicht möglich ist oder wegen der Besonderheit eines Einzelfalls. Bei einem Pflegegrad bis einschließlich 2 sowie bei Bürgerinnen und Bürgern mit Pflegegrad 3, welche unter 76 Jahre alt sind, überprüfen die Pflegefachkräfte des Hauses der Bonner Altenhilfe, ob ein Heimaufenthalt notwendig ist oder ob die Person doch ambulant gepflegt werden könnte.

Durch eine regelmäßige unabhängige Bedarfsfeststellung ist davon auszugehen, dass passgenauere Hilfen gewährleistet werden könnten. Bei der Gewährung von Pflegegeld für nicht pflegeversicherte Bürgerinnen und Bürger wird das Haus der Bonner Altenhilfe in regelmäßigen Abständen (Pflegegrad zwei und drei halbjährlich, Pflegegrad vier und fünf vierteljährlich) beauftragt, eine Beratung im häuslichen Umfeld und hiermit verbunden eine Bedarfsüberprüfung vorzunehmen.

Die eingereichten Rechnungen der ambulanten Pflegedienste werden vor jeder Anweisung ausführlich auf ihre Richtigkeit geprüft. So wird darauf geachtet, dass nur die bewilligten Leistungen in Rechnung gestellt werden und dass die Vergütungssätze korrekt sind. Werden Leistungen in Rechnung gestellt, die nicht mit den bewilligten Leistungen übereinstimmen, wird die Rechnung gekürzt. Der Pflegedienst und der Leistungsberechtigte werden über die Kürzung informiert. Sollte sich der Bedarf des Leistungsberechtigten erhöht haben, ist ein Antrag auf Höherstufung bei der Leistungsabteilung der Hilfe zur Pflege zu stellen.

In Fällen, die neben der Hilfe zur Pflege auch Grundsicherung im Alter erhalten, wird einmal jährlich ein Überprüfungsbogen an die Leistungsberechtigten versandt und die Einkommens- und Vermögensverhältnisse werden überprüft. Erhalten die Leistungsberechtigten ausschließlich Leistungen der Hilfe zur Pflege, so wird ebenfalls einmal jährlich ein Überprüfungsbogen versandt.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege und Wohnberatung

→ **Feststellung**
Es ist positiv, dass die Stadt Bonn über eine trägerunabhängige und kostenfreie Pflege- und Wohnberatung verfügt. Um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen, werden Pflegefachkräfte eingesetzt. Die geplante Neuausrichtung der Bonner Altenhilfe bietet die Chance, vorhandene Prozesse zu optimieren.

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 Hilfe zur Pflege,
- 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 bei der **Stadt Bonn** innerhalb des Sachgebietes 50-3 (Haus der Bonner Altenhilfe) wahrgenommen. Die Pflege- und Wohnberatung ist in Bonn trägerunabhängig und bietet den Bürgern kostenfreie Informationen und Beratungen über

- ambulante, teilstationäre, vollstationäre Versorgungsmöglichkeiten und sonstige komplementäre Hilfen,
- Angebote für demenzkranke Menschen,
- Leistungen der Pflegeversicherung,
- Unterstützungs- und Entlastungsmöglichkeiten für Angehörige,
- Beratung über mögliche Hilfsmittel (z. B. Haltegriffe und Sitzmöglichkeiten in Bad und WC, automatische Herdabschaltungen, Gehilfen usw.) sowie eine barrierefreie Anpassung/einen barrierefreien Umbau des eigenen Wohnraumes (auch prophylaktisch),
- Hilfestellung beim Antragsverfahren und Weiterleitung,
- seniorengerechtes Wohnen und innovative Wohnformen sowie
- Informationen zur Grundsicherung im Alter.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bonner Altenhilfe haben unterschiedliche Qualifikationen. Es gibt Sozialarbeiter, Verwaltungsmitarbeiter, eine Innenarchitektin und Pflegefachkräfte, von denen eine die Qualifikation zur Pflegesachverständigen vorweisen kann.

Die Pflege- und Wohnberatung bietet Beratungsgespräche persönlich im Haus der Bonner Altenhilfe oder bei den Bürgern zu Hause an. Zudem gibt es die Möglichkeit sich telefonisch beraten zu lassen. Hierfür wurde bereits vor Jahren der Seniorenruf ins Leben gerufen.

Sowohl die Wohnberatungen als auch die unterstützenden Beratungen werden auf Vordrucken festgehalten. Zielgerichtete inhaltliche Auswertungen erfolgen übergreifend bisher jedoch noch nicht.

Die Stadt möchte die Bonner Altenhilfe neu ausrichten. Grund hierfür sind organisatorische und personelle Veränderungen, die in den letzten Jahren erfolgten gesetzlichen Veränderungen sowie die erwarteten gesellschaftlichen Entwicklungen im Rahmen des demografischen Wan-

dels. Hierbei hat die Stadt vor, auch die bestehenden Vordrucke und die Auswertungsmöglichkeiten auf den Prüfstand zu stellen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt sollte die Neuausrichtung der Bonner Altenhilfe nutzen, um die Prozesse zu optimieren und die vorhandenen Vordrucke zu überarbeiten. Zudem sollte sie in der Zukunft die Beratungen auswerten.

Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht bei allen Beratungsleistungen der Pflege- und Wohnberatung im Vordergrund. Die Stadt möchte mit einer möglichst frühzeitigen Beratung den Bürgerinnen und Bürgern ein möglichst langes Leben zu Hause ermöglichen.

Die Zusammenarbeit mit den Pflegekassen ist gut und es findet ein enger Austausch statt. So nehmen die Pflegekassen auch an Veranstaltungen wie dem Arbeitskreis Demenz teil. Im Bonner Stadtgebiet gibt es derzeit verteilt acht sogenannte SpOTS (Stützpunkte Offene Türen für Seniorinnen und Senioren). Drei davon befinden sich in städtischen Begegnungsstätten. In diesen SpOTS werden die Seniorinnen und Senioren sowie ihre Angehörigen beraten. Die anderen SpOTS befinden sich bei freien Trägern. Mit diesen werden Leistungsvereinbarungen und Vergütungsvereinbarungen mit jährlicher Laufzeit abgeschlossen. Die Mitarbeitenden der Bonner Altenhilfe und die Vertreter der SpOTS treffen sich halbjährlich zu einem Arbeitskreis.

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 in Bonn informiert werden, können stationäre Aufenthalte vermieden bzw. hinausgezögert werden. Über entsprechende Begriffe bei den geläufigen Suchmaschinen des Internets gelangt man zu verschiedenen Trägern in Bonn und zur Pflege- und Wohnberatung der Stadt Bonn. Die Homepage der Stadt beinhaltet viele Informationen und auch Downloads für die Hilfe zur Pflege. Zudem findet man einige Informationen und Örtlichkeiten von Begegnungsstätten. Auch Informationen von ambulanten Pflegediensten und Pflegeheimen sind vorhanden. Auffällig ist, dass die Informationen auf der Internetseite nur in deutscher Sprache vorgehalten werden. Die Möglichkeit sich die Seite vorlesen zu lassen oder diese in leichter Sprache zu lesen gibt es nicht.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte ihre Internetpräsenz zur Pflege- und Wohnberatung optimieren. Die Internetseite sollte besser an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen und für Menschen mit einer schwächeren Sehleistung auch vorgelesen werden. Auch die Möglichkeit, die Informationen in verschiedenen Sprachen anzubieten, sollte die Stadt in Erwägung ziehen.

Die Stadt Bonn bietet zudem das Bonner Adressbuch Soziales im Internet an. Dies ist eine Adressdatenbank für Seniorinnen und Senioren, welche als Wegweiser zu den Themen Wohnen, Pflege und Demenz dient. Es bietet Informationen zu den verschiedenen Anbietern und verfügt über eine Suchfunktion je Stadtbezirk.

Nach Aussage der Stadt ist das Haus der Bonner Altenhilfe den Sozialen Diensten der Krankenhäuser wie auch den niedergelassenen Ärzten seit Jahren als zentrale städtische Fachstelle für die Belange Alter und Pflege gut bekannt. Insbesondere mit den Sozialen Diensten der Krankenhäuser, aber auch mit vielen Ärzten gibt es eine gute Zusammenarbeit. Darüber hinaus

findet in den entsprechenden Fachgremien (Arbeitskreis Geriatrie, Arbeitskreis Demenz, die Kommunale Konferenz Alter und Pflege usw.) in regelmäßigen Abständen ein kontinuierlicher Austausch statt.

Nach Aussage der Stadt werden im Haus der Bonner Altenhilfe auch präventive Ansätze verfolgt. Hierzu gehören beispielsweise selber initiierte Informationsveranstaltungen wie der „Markt der Möglichkeiten“ oder der „Aktionstag Demenz“. In der Wohnberatung gehören insbesondere auch bürgernahe Fachvorträge dazu. Die Stadt möchte bei der geplanten Neuausrichtung der Bonner Altenhilfe auch die Präventionsarbeit berücksichtigen.

Steuerung der Pflegelandschaft

➔ **Feststellung**
Die kommunale Pflegeplanung der Stadt Bonn entspricht den gesetzlichen Anforderungen. Sie spricht Empfehlungen zur Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur unter Berücksichtigung der gesetzlichen, demografischen sowie besonderen örtlichen Bedingungen aus.

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 in § 7 des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen (APG NRW) normierte örtliche Pflegeplanung der **Stadt Bonn** soll dazu beitragen, die Lebenssituation älterer bzw. pflegebedürftiger Bonnerinnen und Bonner nachhaltig zu verbessern, indem sie die Entwicklung eines bedarfsgerechten Pflegeangebotes in Bonn begleitet und unterstützt. Obwohl die örtliche Pflegeplanung in Bonn nicht der sog. „verbindlichen Bedarfsfeststellung“[5] gleichzusetzen ist, spricht sie dennoch Empfehlungen zur Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur aus. Hierbei werden die gesetzlichen, demografischen sowie besonderen örtlichen Bedingungen der Stadt berücksichtigt. Zudem soll sie den Akteuren einen Überblick über die pflegerische Infrastruktur, die Nachfrageentwicklung sowie Auslastung und die Kostenentwicklung geben.

Die letzte örtliche Pflegeplanung nach § 7 APG wurde im Jahr 2016 auf Basis der Daten vom 31.12.2015 erstellt. Die Planung sieht eine Fortschreibung alle zwei Jahre vor. Wegen der erheblichen infrastrukturellen Veränderungen im Jahr 2018 wurde die Fortschreibung auf das Jahr 2019 verschoben.

An der Erstellung der Pflegeplanung sind neben der Sozialplanerin auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Controllings, der Statistikstelle, der Fachstelle „Haus der Bonner Altenhilfe“ und der WTG-Behörde[6] beteiligt. So werden die unterschiedlichen fachlichen Perspektiven (Qualität,

[5] Hierfür muss die Planung durch einen förmlichen Beschluss der Vertretungskörperschaft bestätigt werden (§ 7 Abs. 6 APG NRW).

[6] Das überarbeitete Wohn- und Teilhabegesetz (WTG NRW) hat 2008 für NRW das bisherige Heimgesetz auf Bundesebene ersetzt. Es enthält die ordnungsrechtlichen Standards für die Gestaltung von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung. Dabei geht es zum Beispiel um die bauliche Gestaltung (Einzelzimmerquote, Raumgrößen etc.), aber auch personelle Mindeststandards und Mitwirkungsmöglichkeiten (Heimbeiräte etc.).

Kosten, Demografie, besondere lokale Bedarfe, Auswirkungen gesetzlicher Vorgaben) in das Gesamtmonitoring eingebunden.

Die kommunale Pflegeplanung versteht sich als Teilbereich der Sozialplanung. Diese wurde 2019 mit dem Bereich Quartiersmanagement in einem neuen Sachgebiet zusammengefasst.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen im Bereich der „Pflegeinfrastruktur“ sind begrenzt. In Bonn befinden sich nur drei der insgesamt knapp 40 stationären Pflegeeinrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Hinzu kommt, dass die Kostenentwicklungen auf dem Pflegemarkt maßgeblich durch bundes- bzw. landesweit geltende Vorgaben (zu personellen und baulichen Standards) beeinflusst werden und daher kommunal schwer steuerbar sind.

Die Entwicklung der Platzzahlen, der Kosten sowie die Auslastung der teil- und vollstationären Angebote werden jährlich von der Stadt ermittelt. Die Daten zur ambulanten Pflege können nur indirekt (durch IT.NRW) ermittelt werden.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 Einwohner	k. A.	7,40	9,05	9,88	10,94	12,35	21
Stationärer Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	k. A.	40,08	43,03	46,85	51,40	57,41	21
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren	k. A.	0,33	3,21	3,82	4,69	6,27	20

Die Stadt Bonn kann die stationären Pflegeplätze erst ab dem Jahr 2019 differenziert zu den Kurzzeitpflegeplätzen liefern. Daher konnte für die Stadt kein interkommunaler Vergleich für das Jahr 2017 aufgestellt werden.

Steuerungsmöglichkeiten sieht die Stadt Bonn insbesondere bei der Gestaltung der Lebensverhältnisse in den Quartieren. Hierzu gehören komplementäre Hilfen im Vorfeld, ergänzende Hilfen und die Etablierung neuer Wohnformen. Ziel ist die Weiterentwicklung der örtlichen Angebotsinfrastruktur im Sinne einer altersgerechten Quartiersentwicklung.

Quartiersmanagement

- **Feststellung**
  Das Quartiersmanagement übernimmt in Bonn eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle.

Das Quartiersmanagement sollte in der Kommune bzw. in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung schaffen. Es sollte unter anderem pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ beraten und für die Kommune eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle einnehmen.

Seit 2019 gibt es in der **Stadt Bonn** ein eigenes Sachgebiet „Sozialplanung und Quartiersentwicklung“. Die Stadt Bonn möchte mit Hilfe des systematischen Quartiersmanagements soziale Netzwerke bilden und stärken sowie das gesellschaftliche Miteinander im Quartier fördern.

Hierzu beauftragte sie freie Träger der Wohlfahrtspflege sowie gewerbliche Anbieter mit der Durchführung des Quartiersmanagements, welche von der Stadt finanziell gefördert werden.

Beabsichtigt ist die Etablierung eines systematischen Quartiersmanagements in acht der 62 statistischen Bezirke. Bisher wurde dies in fünf statistischen Bezirken realisiert. Die Stadt und die Kooperationspartner haben Ziele definiert und es findet eine Evaluation statt. Die Handlungsfelder der Projekte decken alle notwendigen Ansätze innerhalb der Quartiersentwicklung ab:

- Information und Beratung,
- Infrastruktur und Mobilität, Alltagshilfen,
- Unterstützung, Gesundheit, Pflege,
- Begegnung und Nachbarschaften, soziale Netzwerke,
- Beteiligung/Vernetzung und bürgerschaftliches Engagement,
- Wohnen und Wohnumfeld und
- Freizeit, Kultur und Bildung.

Zudem gibt es mit Hilfe des Quartiersfonds die Möglichkeit, kleinere quartiersbezogene Projekte und Aktionen zu finanzieren.

→ **Empfehlung**
Perspektivisch sollte die ressourcenorientierte Quartiersentwicklung unter Beteiligung städtischer, caritativer und privater Akteure weiterentwickelt werden.

Anlage: ergänzende Tabellen und Grafiken

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten sind die Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren sowie ab 80 Jahren in der Stadt Bonn gering.		
F2	In Bonn wird sich die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab 80 Jahren bis zum Jahr 2040 um 48 Prozent erhöhen. Der Anteil der pflegenden Angehörigen wird sich hingegen laut der Prognosen reduzieren. Aufgrund dessen wird die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Versorgung in der Pflege für die Stadt in den nächsten Jahren eine Herausforderung darstellen.		
F3	Die Stadt Bonn hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten vorteilhafte soziale Strukturen. Mit Blick auf die Zukunft ist daher davon auszugehen, dass in Bonn zukünftig weniger Menschen Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen als in den meisten anderen kreisfreien Städten.		
F4	Die Stadt Bonn hat 2018 noch vier Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen und zwei Leistungsbezieher in Einrichtungen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht neu begutachtet wurden. Inzwischen wurden alle Leistungsbezieher sowohl außerhalb als auch in Einrichtungen entsprechend begutachtet.		
F5	In Bonn werden im Vergleich weniger Menschen sowohl in Einrichtungen, als auch außerhalb von Einrichtungen versorgt.		
F6	Die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen ist in den letzten Jahren angestiegen. Ein Einflussfaktor ist das anrechenbare Einkommen und Vermögen der Leistungsbezieher. Dieses geht nach Aussage der Stadt zurück. So können immer weniger Menschen die Pflege aus dem eigenen Einkommen und Vermögen decken und sind so auf Leistungen der Stadt angewiesen. Dies wirkt sich negativ auf die Leistungsdichte in Einrichtungen aus.		
F7	Bei den Erträgen aus Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege war es der Stadt Bonn nicht möglich, die Erträge ohne die des LVR als überörtlichen Träger anzuge-		

	Feststellung		Empfehlung
	ben. Daher konnte für die Stadt kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.		
F8	Die Stadt Bonn zeichnet eine gute ambulante Quote aus, die über dem Durchschnitt des interkommunalen Vergleichs liegt.		
F9	Die Stadt legt hohe Priorität auf den vorpflegerischen Bereich zur Stärkung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. So schafft die Stadt die Voraussetzungen dafür, dass viele pflegebedürftige Menschen in ihrer vertrauten Umgebung versorgt werden können.		
F10	Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind in Bonn vergleichsweise hoch. Dies gilt sowohl für die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb, als auch in Einrichtungen.		
F11	Bei den Erträgen aus Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege war es der Stadt Bonn nicht möglich die Erträge ohne die des überörtlichen Trägers anzugeben. Daher konnte für die Stadt kein interkommunaler Vergleich aufgestellt werden.	E11	Im Rahmen des Finanzcontrollings sollte die Stadt Bonn zukünftig dafür sorgen, dass die Erträge für die Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen ohne die Erträge des überörtlichen Trägers ausgewertet werden können. Nur bei einer solchen Differenzierung ist es möglich, den Haushalt der Stadt zu steuern. Auch das im Haushalt verankerte Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege durch die Unterhaltsheranziehung zu verringern, kann nur so verfolgt werden.
F12	Die Organisation bei der Stadt Bonn kann noch verbessert werden.	E12.1	Um die Stellenausstattung besser bemessen zu können, sollte die Stadt Bonn auch für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen einen Fallzahlenschlüssel festlegen.
		E12.2	Die Stadt sollte der Aufgabe Wissenserhaltung und -transfer hohe Aufmerksamkeit widmen und eine Wissensplattform wie z. B. ein Verwaltungs-Wiki einführen. So können Überlastungen der bestehenden Belegschaft und Fluktuation verhindert werden.
F13	Nach Aussage der Stadt ist die Zusammenarbeit der Leistungsgewährung und des Fachdienstes der Bonner Altenhilfe bisher nicht präventiv ausgerichtet. Zudem gibt es bezogen auf das Haus der Bonner Altenhilfe für die Hilfe zur Pflege keine einheitliche Aktenführung.	E13	Die Stadt Bonn sollte die beiden Aufgabenbereiche der Leistungsgewährung und des Fachdienstes der Bonner Altenhilfe besser vernetzen. Zudem sollte die Stadt im Haus der Bonner Altenhilfe für die Fälle der Hilfe zur Pflege eine einheitliche Aktenführung festlegen. Dies könnte die Wirtschaftlichkeit und Informationsweitergabe steigern. Zudem haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit sich die Historie anzuschauen.
F14	Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hilfe zur Pflege liegen keine aktuellen Stellenbeschreibungen vor.	E14	Die Stadt Bonn sollte Stellenbeschreibungen für alle Stelle erstellen.

	Feststellung		Empfehlung
F15	Die Stadt Bonn bearbeitet bei der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen vergleichsweise wenige Fälle.	E15	Die Stadt Bonn sollte die Stellenausstattung anhand eines festgelegten Fallzahlenschlüssels regelmäßig neu bemessen.
F16	Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadt Bonn 2018 bei den Vollzeit-Stellen der Pflege- und Wohnberatung über dem Durchschnitt.		
F17	Die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung hat im Jahr 2018 eine leicht unterdurchschnittliche Stellenausstattung.		
F18	Das Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Bonn ist ausbaufähig. So sollte die Stadt die eigenen Erträge aus der Unterhaltsheranziehung getrennt von denen des überörtlichen Trägers auswerten können.	E18	Die Stadt Bonn sollte auch die durchschnittlichen Erträge je Leistungsberechtigten für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen berechnen und für die Steuerung nutzen. Zudem sollte sie dafür sorgen, dass die Erträge der Unterhaltsheranziehung differenziert von den Erträgen des überörtlichen Trägers ausgewertet werden können.
F19	Das Hilfeverfahren in der Stadt Bonn gewährleistet eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung.		
F20	Es sind standardisierte Verfahren und Regelungen zur Festlegung des Hilfebedarfs vorhanden.		
F21	Es ist positiv, dass die Stadt Bonn über eine trägerunabhängige und kostenfreie Pflege- und Wohnberatung verfügt. Um bedarfsgerechte Beratungen durchzuführen, werden Pflegefachkräfte eingesetzt. Die geplante Neuausrichtung der Bonner Altenhilfe bietet die Chance, vorhandene Prozesse zu optimieren.	E21.1	Die Stadt sollte die Neuausrichtung der Bonner Altenhilfe nutzen, um die Prozesse zu optimieren und die vorhandenen Vordrucke zu überarbeiten. Zudem sollte sie in der Zukunft die Beratungen auswerten.
		E21.2	Die Stadt Bonn sollte ihre Internetpräsenz zur Pflege- und Wohnberatung optimieren. Die Internetseite sollte besser an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden. So könnten die wichtigsten Informationen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen und für Menschen mit einer schwächeren Sehleistung auch vorgelesen werden. Auch die Möglichkeit, die Informationen in verschiedenen Sprachen anzubieten, sollte die Stadt in Erwägung ziehen.
F22	Die kommunale Pflegeplanung der Stadt Bonn entspricht den gesetzlichen Anforderungen. Sie spricht Empfehlungen zur Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur unter Berück-sichtigung der gesetzlichen, demografischen sowie besonderen örtlichen Bedingungen aus.		

	Feststellung		Empfehlung
F23	Das Quartiersmanagement übernimmt in Bonn eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle.	E23	Perspektivisch sollte die ressourcenorientierte Quartiersentwicklung unter Beteiligung städtischer, caritativer und privater Akteure weiterentwickelt werden.

Tabelle 2: Anzahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege Stadt Bonn

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Pflegegeld	203	197	197	160	136
Leistungsbezieher von Pflegesachleistungen	173	166	157	145	79
Leistungsbezieher von Geld- und Pflegeleistungen (Kombileistungen)	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Leistungsbezieher in einer 24-Stunden-Betreuung außerhalb von Einrichtungen	3	5	6	6	17
davon (noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	k. A.	k. A.	k. A.	26	4
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	k. A.	k. A.	k. A.	88	151
Summe	**379**	**368**	**360**	**399**	**383**
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen					
Leistungsbezieher von Tagespflege	k.A.	137	159	158	234
Leistungsbezieher von Kurzzeitpflege	5	41	33	35	23
Leistungsbezieher von Nachtpflege	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Leistungsbezieher der stationären Pflege	834	840	842	834	798
davon (noch) nicht eingestufte Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII	k. A.	k. A.	k. A.	5	2
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb	k. A.	k. A.	k. A.	0	0

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
des Pflegegrades 2					
Summe	**839**	**1018**	**1034**	**1027**	**1055**
Summe der Leistungsbezieher gesamt	**1.218**	**1.386**	**1.394**	**1.426**	**1.438**

Tabelle 3: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Bonn

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	1.768.454	2.347.115	2.372.052	2.235.041	3.579.992
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	k. A.	k. A.	k. A.	84.988	161.345
Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	**1.768.454**	**2.347.115**	**2.372.052**	**2.320.029**	**3.741.337**
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	12.795.550	12.782.176	13.230.039	11.568.294	12.308.637
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2	k. A.	k. A.	k. A.	0	0
Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	**12.795.550**	**12.782.176**	**13.230.039**	**11.568.294**	**12.308.637**
Summe der Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen	**14.564.004**	**15.129.291**	**15.602.091**	**13.888.323**	**16.049.974**

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Bonn

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

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 Arbeitsuchende nach dem SGB II der Bundesstadt Bonn im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  Grundsicherung für Arbeitsuchende 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 10
- Einmalige Leistungen 14
- Anlage: Ergänzende Tabellen 17

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitsuchende 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 Arbeitsuchende nach dem SGB II

In der Stadt Bonn sind im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten die **sozialen Strukturen** überdurchschnittlich gut. Daher ist der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, vergleichsweise gering.

Die Stadt Bonn gehört 2018 zu den 25 Prozent der im interkommunalen Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte mit den höchsten **Aufwendungen für Unterkunft und Heizung** je Leistungsbezieher. Ausschlaggebend hierfür, ist das vergleichsweise **hohe Mietniveau** und die daraus resultierenden hohen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Die Stadt Bonn verfügt über ein funktionierendes **Fach- und Finanzcontrolling.** Die Stadt hat Ziele verfasst und diese mit Maßnahmen hinterlegt. Die Erreichung misst sie anhand von festgelegten Kennzahlen.

Das Amt für Soziales der Stadt Bonn hat ein **schlüssiges Konzept** zu den Kosten für Unterkunft aufgestellt und dieses im Mai 2019 fortgeschrieben. Die Stadt hat in diesem Konzept Richtwerte festgelegt. Zudem wurden Arbeitshinweise für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter entwickelt. Das schlüssige Konzept ermöglicht der Stadt eine gute Steuerung der Leistungsgewährung.

Die von der Stadt erlassene Dienstanweisung regelt, wie bei Anträgen auf Gewährung von **einmaligen Leistungen** nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II zu verfahren ist. Für die Erstausstattung einer Wohnung werden in Bonn Pauschalen gewährt. In der Dienstanweisung wird zudem ausdrücklich auf die Abgrenzung der Leistungen einer Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II von den Leistungen einer Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II hingewiesen.

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 und die
- 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 Arbeitsuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent [1)]	11,6	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	4,0	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) [2)]	25.478	18.436	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	14.370	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	502	391	404	420	450	502	22

[1)] Stand Dezember 2016;
[2)] Stand Kaufkraftbericht 2018

Die sozialen Strukturen in Bonn sind im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten überdurchschnittlich gut. Somit ist auch der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen sind, vergleichsweise gering.

Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Diese sind in Bonn im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten überdurchschnittlich. Hier ist anzunehmen, dass das anrechenbare Einkommen und Vermögen bei einem Leistungsbezug höher ist als in Städten mit einer sozial schwächeren Struktur.

Die Stadt Bonn hat im interkommunalen Vergleich einen geringen Anteil an Schülerinnen und Schülern, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Daher ist mit Blick auf die Zukunft davon auszugehen, dass dieser geringe Anteil weiterhin positive Auswirkungen auf die SGB II-Quote haben wird.

Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch für die Kosten der Unterkunft ist leicht unterdurchschnittlich. Dies korreliert zum einen mit der unterdurchschnittlichen SGB II-Quote und zum anderem mit der vergleichsweise hohen Einwohnerzahl der Stadt im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten.

Der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft ist in Bonn am höchsten. Einfluss hierauf nimmt insbesondere das vergleichsweise hohe Mietniveau.

Nach Aussage der Stadt ist der Wohnungsmarkt in Bonn sehr angespannt. Es herrscht eine große Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage. Dies führt dazu, dass die Mieten stetig steigen. Das Mietniveau gehört in NRW zu den vier höchsten in Nordrhein-Westfalen.

Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitsuchende 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 Bonn verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling. Die Ziele der Stadt wurden mit Maßnahmen hinterlegt und diese werden anhand von Kennzahlen gemessen.

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 Arbeitsuchende 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.

Neben den geschäftspolitischen Zielen nach § 48b SGB II hat die **Stadt Bonn** folgende strategische Ziele festgelegt:

- Unterstützung von Langzeitarbeitslosen in Arbeit und Sicherung der sozialen Teilhabe von Leistungsberechtigten
- Versorgung mit und Bereitstellung von angemessenem Wohnraum für Leistungsberechtigte nach dem SGB II unter Berücksichtigung eines effizienten Mitteleinsatzes

Die strategischen Ziele werden nachfolgend betrachtet:

Unterstützung von Langzeitarbeitslosen in Arbeit und Sicherung der sozialen Teilhabe von Leistungsberechtigten

Auf der operativen Ebene versucht die Stadt geeignete kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16 a SGB II bereitzustellen und geeignet einzusetzen. So sollen Vermittlungshemmnisse bei den Leistungsbeziehern abgebaut werden. Dies soll dazu führen, dass Langzeitarbeitslose in Arbeit vermittelt werden und auch am sozialen Leben teilhaben können.

Das Ziel ist mit geeigneten Maßnahmen hinterlegt. So schließt die Stadt Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter Bonn zu den Eingliederungsvereinbarungen nach § 16 a SGB II sowie zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II ab. Zudem versucht sie weitere geeignete und qualifizierte Träger für die Eingliederungsleistungen zu akquirieren. Des Weiteren vertritt die Stadt ihre kommunalen Interessen in der Trägerversammlung und dem örtlichen Beirat.

Um den Erfolg bzw. Misserfolg des Ziels zu messen, nutzt die Stadt Bonn folgende Kennzahlen:

- die Anzahl der Eingliederungsmaßnahmen nach §16a SGBII,
- die Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sowie
- die Anzahl der Leistungsberechtigten.

Versorgung mit und Bereitstellung von angemessenem Wohnraum für Leistungsberechtigte nach dem SGB II unter Berücksichtigung eines effizienten Mitteleinsatzes

Um dieses strategische Ziel zu erreichen versucht die Stadt auf der operativen Ebene günstigen Wohnraum bereitzustellen.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Stadt Maßnahmen entwickelt. Hierzu gehört z. B., dass die Stadt Belegungsrechte ankauft, um langfristig bezahlbaren Wohnraum in Bonn für einkommensschwache Bürgerinnen und Bürger anzubieten. Zudem gibt es eine Kooperation mit dem Jobcenter. So sollen Leistungsberechtigte mit einer nicht angemessenen Wohnung Hilfe bei der Vermittlung in angemessenen Wohnraum erhalten.

Um den Erfolg bzw. Misserfolg des Ziels zu messen nutzt die Stadt Bonn folgende Kennzahlen:

- die Anzahl der in angemessenen Wohnraum vermittelten Leistungsberechtigten
- die monatlichen Ausgaben für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft

Insgesamt wird bei Abweichungen Ursachenforschung betrieben und die Werte werden hinterfragt. Die Plan- und Ist-Werte werden zweimal jährlich miteinander abgeglichen. Zudem findet alle zwei Jahre im Rahmen der Haushaltsplanung eine Abstimmung mit den einzelnen Fachbereichen statt. Toleranzgrenzen sind in Bonn bisher nicht definiert. Die Prüfung von Ausnahmen im Einzelfall sind in einer internen Dienstanweisung geregelt.

Ein Berichtswesen ist in halbjährlichem Turnus installiert. Die Berichte sind fachintern ausgerichtet.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn verfügt über ein schlüssiges Konzept. Sie hat Richtwerte festgelegt und beachtet die sozialgerichtliche „Produkttheorie“.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat die Kommune 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.

Das Amt für Soziales der **Stadt Bonn** hat ein schlüssiges Konzept zu den Kosten für Unterkunft aufgestellt und dieses im Mai 2019 fortgeschrieben. Die Stadt hat für die Bruttokaltmiete, die kalten Betriebskosten und die warmen Heizkosten Richtwerte festgelegt. Die Stadt überprüft diese Richtwerte regelmäßig und schreibt sie bei Bedarf fort. Hiermit verfügt die Stadt über ein schlüssiges Konzept. Es wird zudem die sozialgerichtliche „Produkttheorie“ beachtet. Zur Unterstützung der Sachbearbeitung wurden Arbeitshinweise entwickelt, die die gesetzeskonforme Gewährung von Leistungen in der Praxis unterstützen. Die Prüfung der Sachverhalte erfolgt in Bonn anhand von Einzelfallentscheidungen, bei denen pflichtgemäßes Ermessen ausgeübt wird.

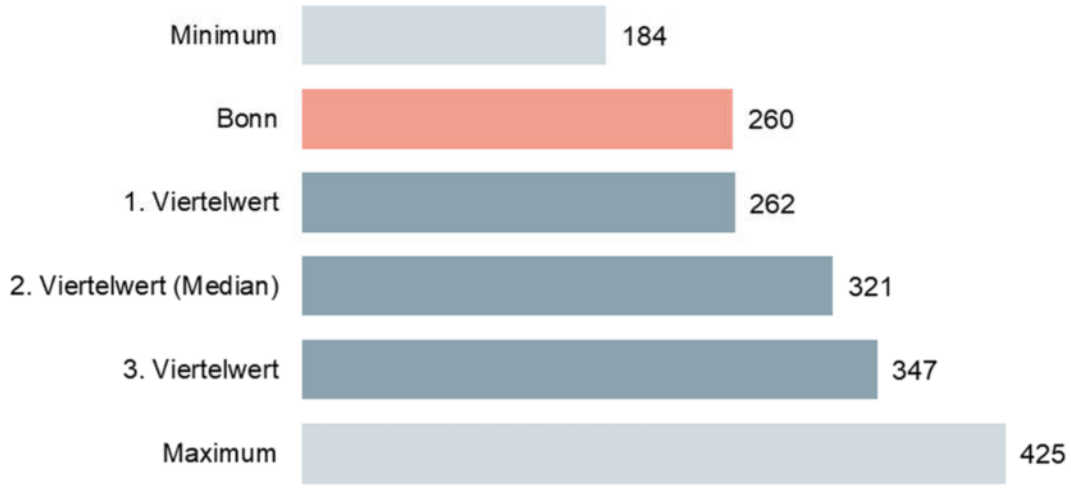
Kosten für Unterkunft und Heizung

Feststellung
Die Stadt Bonn gehört zu den 25 Prozent der im interkommunalen Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte mit den höchsten Transferaufwendungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind das vergleichsweise hohe Mietniveau und die daraus resultierenden hohen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

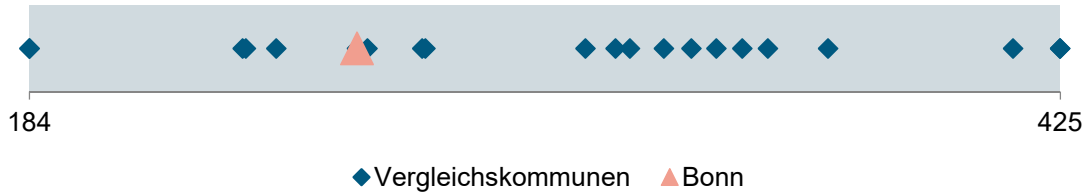
Feststellung
Die Arbeitshilfe bietet eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.

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:



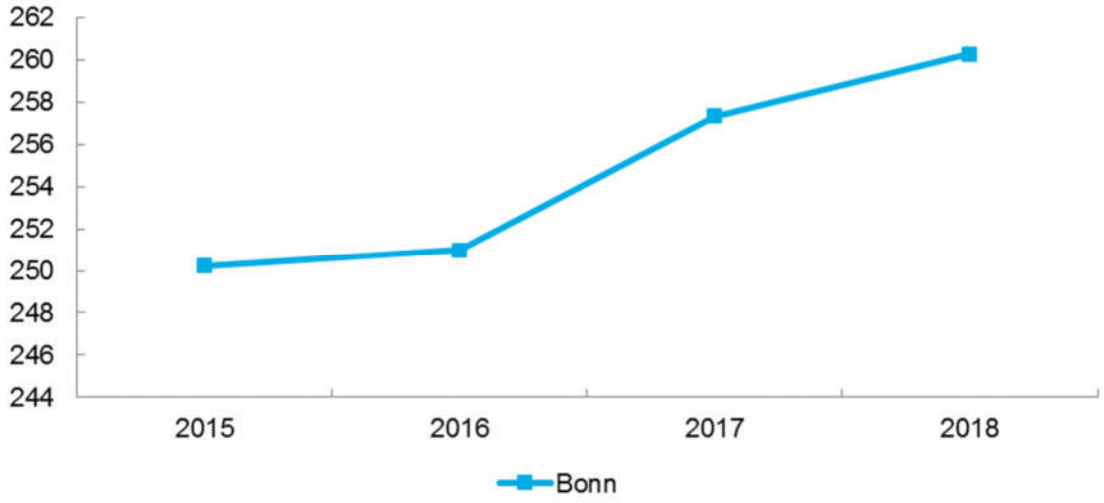
2017 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
257	191	280	315	353	428	22

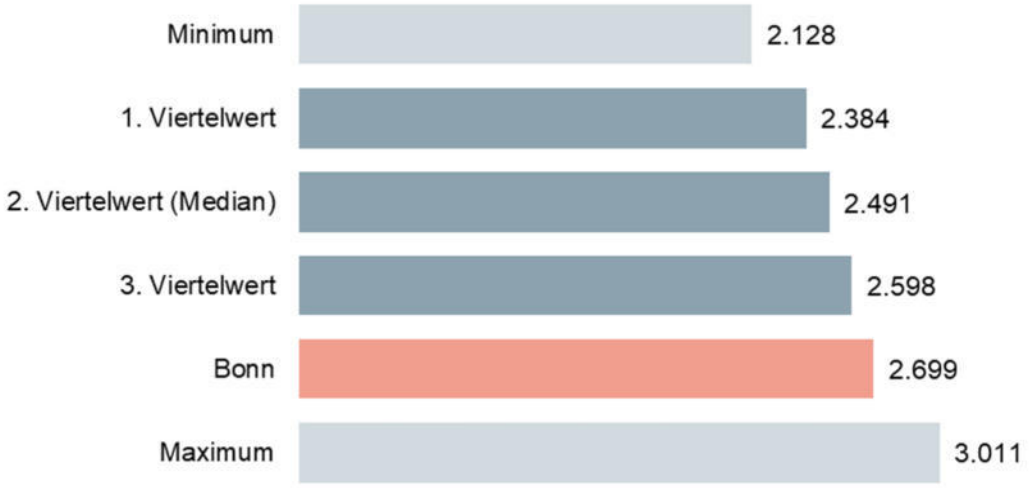
Die **Stadt Bonn** gehört 2017 und 2018 zu den Städten im interkommunalen Vergleich mit den geringsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Sie korrespondieren mit der SGB II-Quote der Stadt.

Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro seit 2015 stetig angestiegen sind. Grund hierfür ist der angespannte Wohnungsmarkt der Stadt und die immer höher werdenden Mieten.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2015 bis 2018



Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.620	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Im Gegensatz zu den Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner gehört die Stadt Bonn bei den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen. Ursache hierfür sind das vergleichsweise hohe Mietniveau und die daraus resultierenden hohen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Die Stadt ermittelt regelmäßig die Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum. Hierbei werden Wohnungsangebote aus den Internetportalen und der Tageszeitung erfasst. Die Angebote werden anschließend nach Wohnfläche sowie Personenzahl gestaffelt und anhand der Richtwerte zur Angemessenheit bewertet. Zudem wertet die Stadt regelmäßig die Verfügbarkeit von Wohnraum aus.

Die Stadt Bonn hat für die Kosten der Unterkunft eine Dienstanweisung erlassen. Diese enthält auch Hinweise dazu, wie bei unangemessenen Kosten zu verfahren ist. Zunächst prüft die Stadt, ob eine Kostensenkung möglich und zumutbar ist. Danach wird eine Wirtschaftlichkeitsprognose gemäß § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II durchgeführt. Die Bemühungen des Leistungsbeziehers zur Wohnungssuche werden nach der Kostensenkungsaufforderung regelmäßig nachgehalten.

Die Nebenkostenabrechnungen werden jährlich geprüft. Nicht selbstständig eingereichte werden im Rahmen der Weiterbewilligung nachgefordert. Die Dienstanordnung regelt genau, wie die Sachbearbeitung die Abrechnung zu prüfen hat.

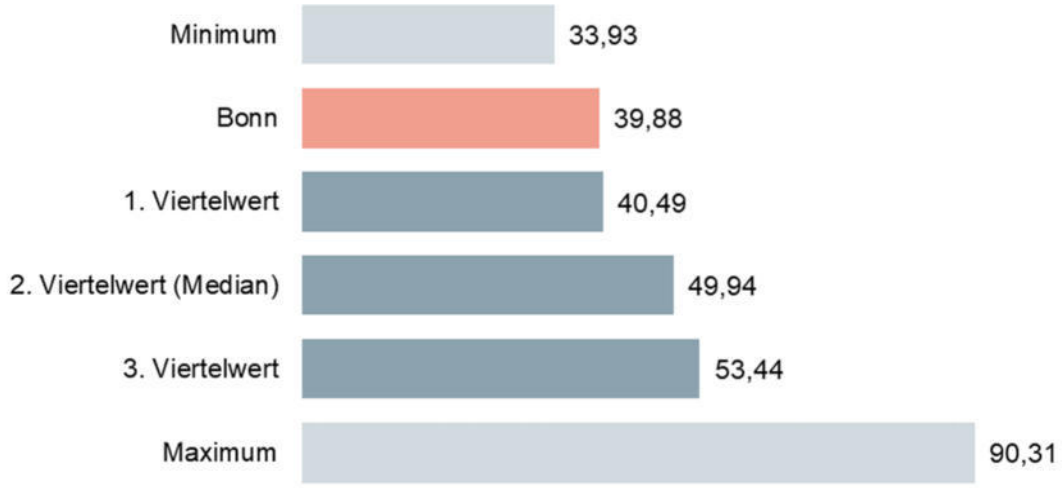
Die Prüfung der Heizkosten erfolgt getrennt von den Unterkunftskosten. Bei Überschreitung der Nichtprüfgrenze (Abschlagszahlungen und Endabrechnungen) wird eine Einzelfallprüfung durchgeführt. Auch hierzu gibt es genaue Arbeitsanweisungen in der Dienstanweisung.

Einmalige Leistungen

Feststellung
Die Stadt Bonn hat mit einer Dienstanordnung genaue Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Die Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstausstattungen 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 Erstausstattung 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 Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro 2018



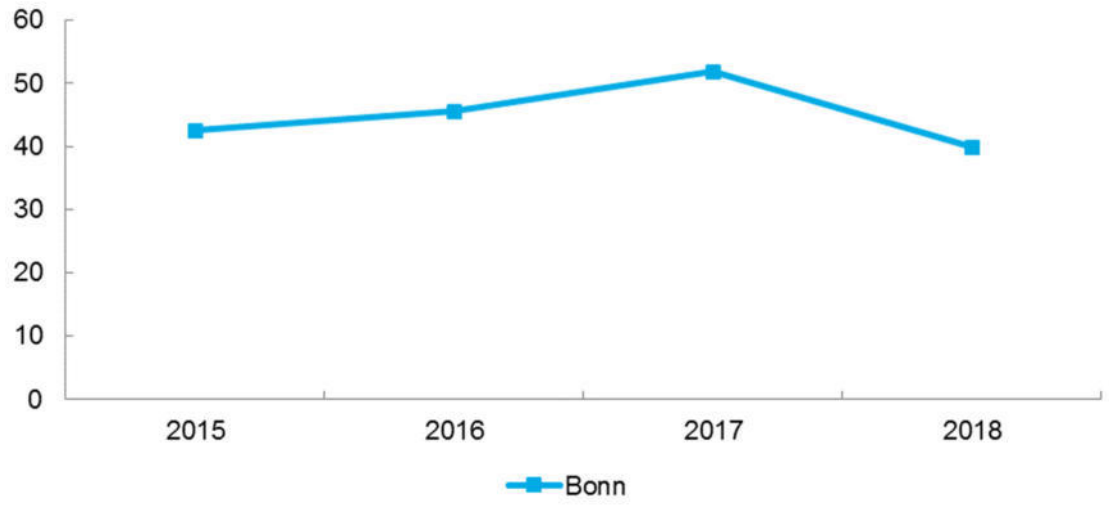
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

2017 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
51,85	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

Die Transferaufwendungen für einmalige Leistungen befindet sich 2018 in Bonn auf einem niedrigen Niveau.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in Euro 2015 bis 2018



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in der **Stadt Bonn** mit einer Ausnahme im Jahr 2017 stagnieren. Die leichte Erhöhung in 2017 hat ihren Grund in der Flüchtlingskrise. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Bonn, 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 einer Erstausstattung.

Die Stadt Bonn hat in einer Dienstanweisung geregelt, wie bei Anträgen auf Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 SGB II zu verfahren ist.

Für die Erstausstattung einer Wohnung werden in Bonn Pauschalen gewährt. Die Pauschalen für die Einrichtung werden gestaffelt nach der Personenanzahl gewährt (Einzelperson und weitere Personen in der Bedarfsgemeinschaft). Zudem wird die Altersstruktur bei den weiteren Personen berücksichtigt (0-3 Jahre, 4-13 Jahre, ab 14 Jahre). Die Pauschalen für den Hausrat werden auch gestaffelt nach der Personenanzahl gewährt. Hier spielt die Altersstruktur aber keine Rolle. Die Pauschalen hat die Stadt anhand von Einzelpreisen ermittelt. Diese werden regelmäßig überarbeitet und aktualisiert. Die Stadt Bonn hat zudem einen Außendienst, der bei Bedarf auch Hausbesuche durchführt, um den tatsächlichen Bedarf nach § 24 Absatz 3 SGB II festzustellen.

Zudem wird in der Dienstanweisung ausdrücklich auf die Abgrenzung der Leistungen einer Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II von den Leistungen einer Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II hingewiesen.

Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bonn verfügt über ein funktionierendes Fach- und Finanzcontrolling. Die Ziele der Stadt wurden mit Maßnahmen hinterlegt und diese werden anhand von Kennzahlen gemessen.		
F2	Die Stadt Bonn verfügt über ein schlüssiges Konzept. Sie hat Richtwerte festgelegt und beachtet die sozialgerichtliche „Produkttheorie“.		
F3	Die Stadt Bonn gehört zu den 25 Prozent der im interkommunalen Vergleich enthaltenen kreisfreien Städte mit den höchsten Transferaufwendungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind das vergleichsweise hohe Mietniveau und die daraus resultierenden hohen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.		
F4	Die Arbeitshilfe bietet eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F5	Die Stadt Bonn hat mit einer Dienstanordnung genaue Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Die Vorgaben stellen eine bedarfsgerechte Gewährung sicher.		

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 Bundesstadt Bonn im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Verkehrsflächen 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 4
- Steuerung 5
  - Datenlage 5
  - Straßendatenbank 6
  - Kostenrechnung 7
  - Strategische Ausrichtung und operatives Controlling 8
- Prozessbetrachtung 10
  - Aufbruchmanagement 10
  - Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement 12
- Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung 16
  - Strukturen 16
  - Bilanzkennzahlen 16
- Erhaltung der Verkehrsflächen 18
  - Alter und Zustand 18
  - Unterhaltung 20
  - Reinvestition 21
- Finanzierung 23
- Anlage: Ergänzende Tabellen 24

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn 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

Die Stadt Bonn hat bereits wesentliche Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenflächenerhaltung geschaffen. Mit gut strukturierten Arbeitsabläufen gelingt es, ein funktionsfähiges und verkehrssicheres Straßennetz zur Verfügung zu stellen. Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf bei den Informationen zum Straßenvermögen. Die mit der Straßenerhaltung befassten Mitarbeiter kennen zwar die Straßen vor Ort, eine flächendeckende universelle und aktuelle EDV-gestützte Informationsbasis ist derzeit aber noch nicht vorhanden. Es gibt mehrere Datenhaltungen, die zusammengeführt werden sollten.

Die Datenbasis für die Straßenzustände stammt aus dem Jahr 2007. Die bereits geplante erneute Zustandserfassung sollte zeitnah erfolgen und in die Straßendatenbank eingepflegt werden. Darüber hinaus sollten auch Daten der Unterhaltung und zu Aufbrüchen der jeweiligen Straßen in die Straßendatenbank aufgenommen werden. Die Straßendatenbank wäre dann die zentrale Informationsbasis für alle weiteren Prozesse.

Die aktualisierte Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung sollten unter Beachtung der geltenden Grundsätze zur ordnungsgemäßen Inventur abgeglichen werden. Hierzu fehlt noch eine entsprechende Schnittstelle. Die bereits verwendeten gleichen Anlagennummern begünstigen die Einrichtung der Schnittstelle.

Die Stadt Bonn wendet mit 0,37 Euro je qm im Vergleich zum Richtwert von 1,30 Euro je qm zu wenig für die Unterhaltung auf. Die Abteilung Verkehrsanlagen führt derzeit im Schwerpunkt Reparaturen durch. Instandsetzungen und Investitionen werden mit zeitlichen Verzögerungen durchgeführt. Dies führt zu einer unwirtschaftlichen Straßenerhaltung. Zudem wird seit mehreren Jahren zu wenig reinvestiert um das Vermögen zu erhalten. 19,1 Mio. Euro Abschreibungen stehen im Jahr 2017 nur 8,5 Mio. Euro Reinvestitionen gegenüber.

Anhand einer aktuellen Zustandserfassung könnte flächendeckend beurteilt werden, inwieweit die Verkehrsflächen abgenutzt sind und inwieweit bereits Unterhaltungs- und Instandhaltungsstaus bestehen. Darauf aufbauend sollte die Stadt strategische und operative Ziele zur Beseitigung von bestehenden Unterhaltungs- und Investitionsrückständen definieren.

Anhand dieser Zielsetzungen sollte ein Zeitplan zu den erforderlichen Maßnahmen und finanziellen Mitteln erstellt werden. Hierzu wäre eine Schnittstelle von der Straßendatenbank zum Haushaltswesen zweckmäßig. Die vorhandene Kostenrechnung für die Verkehrsflächen sollte weiter differenziert werden. So werden die Kosten der Unterhaltung und Instandsetzung zu den jeweiligen Straßen transparent. Entscheidungen zur weiteren Erhaltung werden unterstützt. Eine Schnittstelle zwischen Kostenrechnung und Straßendatenbank sollte eingerichtet werden.

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 Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert 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 für die Steuerung erforderlichen Informationen werden in unterschiedlichen Abteilungen des Tiefbauamtes gepflegt. Die Abteilungen und Sachgebiete informieren sich anlassbezogen gegenseitig im täglichen Ablauf. Eine systematische, flächendeckende und übergreifende Zusammenführung der Informationen ist noch nicht realisiert. Zudem ist die Informationsbasis bezüglich der Kosten nicht vollständig. Dies erschwert eine systematische Steuerung.

Die Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die Produktverantwortung für Verkehrsflächen und Anlagen liegt in der **Stadt Bonn** beim Tiefbauamt (66). Innerhalb des Amtes werden die Aufgaben der Verkehrsflächenerhaltung in der Abteilung Verkehrsanlagen (66-VA) wahrgenommen. Darunter gibt es die Sachgebiete Straßenunterhaltung und Koordinierung (66-4) Planung, Neubau Straßen (66-5) sowie Planung und Neubau Verkehrstechnik / konstruktiver Ingenieurbau (66-6). Die Straßendatenbank und die Finanzbuchhaltung sind in der Abteilung Verwaltung (66-SB) angesiedelt.

Die steuerungsrelevanten Informationen, werden von den o.g. Organisationseinheiten je nach Fachlichkeit gepflegt. In der laufenden Aufgabenerfüllung werden Informationen anlassbezogen zwischen den Organisationseinheiten ausgetauscht.

Eine differenzierte Darstellung der Stellenanteile für die Straßenerhaltung in der Verwaltung konnte für die Prüfung nicht zur Verfügung gestellt werden.Die Stadt Bonn schlüsselt die Aufwendungen (siehe Berichtsteil Kostenrechnung). Eine Aufteilung der Stellenanteile gibt es derzeit nicht.

Daten zu Flächen sind differenziert nach Straßenarten bekannt. Ebenso kann die Stadt beziffern, wie groß die instandgesetzten, erneuerten und umgebauten Flächen sind. Eine flächendeckende aktuelle Zustandserfassung fehlt jedoch. Die letzte flächendeckende Zustandsdatenerfassung erfolgte in 2007 für die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008.

Die Abteilung Verwaltung hat die für die Prüfung erforderlichen Bilanzwerte, Investitionsausgaben und Nutzungsdauern ausgewertet. Aufwendungen der Erhaltungsmaßnahmen können nicht in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung differenziert werden. Hierzu müsste die Kostenrechnung erweitert werden (siehe die nachfolgende Darstellung zum Punkt „Kostenrechnung“).

→ **Empfehlung**
Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen sollten getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfasst werden, um eine höhere Transparenz zum Mitteleinsatz zu erhalten.

Die für die Prüfung der gpaNRW erforderlichen Daten hat das Tiefbauamt gesondert aufbereitet. Sie mussten von den verschiedenen Organisationseinheiten angefordert werden. Eine übergreifende Zusammenführung von Informationen erfolgt nur punktuell für den Geschäftsbericht des Tiefbauamtes und für den Haushaltsplan. In der Straßendatenbank wird nur ein Teil der für die Straßenerhaltung relevanten Daten gespeichert. Diese sollte aber als führendes System alle Daten zu Verkehrsflächen enthalten.

→ **Empfehlung**
Die für die Steuerung erforderlichen Informationen zu Finanzdaten, Erhaltungsdaten usw. sollten in der Straßendatenbank zusammengeführt und regelmäßig ausgewertet werden.

Straßendatenbank

→ **Feststellung**
Die Straßendatenbank enthält die wesentlichen Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten zu den Verkehrsflächen. Die Informationen zu den Zustandsklassen sind jedoch nicht aktuell. Ebenso fehlen Informationen zu Aufbrüchen und zu durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen. Dies erschwert ein systematisches Erhaltungsmanagement.

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 Straßendatenbank der **Stadt Bonn** enthält alle erforderlichen Leitdaten, Funktions-, Querschnitts-, und teilweise auch Aufbaudaten. Die Stadt Bonn hat die Straßenzustände zuletzt flächendeckend für die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 erhoben. Seitdem wurde keine flächendeckende Zustandserfassung durchgeführt. Derzeit wird eine erneute Zustandserfassung vorbereitet.

Lediglich Straßenerneuerungen und Neubauten werden detailliert in der Straßendatenbank fortgeschrieben. Die neuen Anlagengüter sind mit Zustandsklasse 1 in der Straßendatenbank ent-

halten. Zudem sind die Baukosten in der Straßendatenbank gespeichert. Fertigstellungsanzeigen mit den zu aktivierenden Beträgen werden von der Abteilung Verwaltung generiert und an die Anlagenbuchhaltung weitergegeben.

Mit einer aktualisierten Straßendatenbank könnten die für die Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen erforderlichen Zeitpläne ermittelt werden. Darauf aufbauend könnten die jeweiligen Haushaltsmittel geplant werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte den aktuellen Zustand ihrer Verkehrsflächen ermitteln und in die Straßendatenbank einpflegen, um eine systematische Grundlage für das Erhaltungsmanagement zu erhalten.

In der Straßendatenbank werden Meldungen zur Verkehrssicherheit aus der Straßenbegehung eingepflegt. Ebenso wird die Wiederherstellung der Verkehrssicherheit protokolliert.

Straßenerhaltungsmaßnahmen und Aufbrüche werden dagegen nicht eingepflegt. Hierzu hat die Abteilung Verkehrsanlagen gesonderte Programme und Dateien. Ebenso fehlen Daten zu Unterhaltungsaufwendungen für die jeweiligen Verkersflächen. Die Daten zu den Aufbrüchen und zu Unterhaltungsaufwendungen sollten bei den jeweiligen Straßendaten in der Straßendatenbank erfasst werden. Die Vorgehensweise der Stadt Bonn bezüglich der Aufbrüche ist im noch folgenden Kapitel Aufbruchmanagement dargestellt.

Kostenrechnung

- **Feststellung**
  Die Kämmerei hat in Absprache mit dem Tiefbauamt eine über die Darstellung im Haushalt hinausgehende einfache Kostenrechnung eingerichtet. Die Kosten werden überwiegend über Schlüssel verteilt. Aus der Kostenrechnung können Unterhaltungskosten der verschiedenen Anlagenteile (z. B. für Verkehrszeichen, Parkleitsystem usw.) entnommen werden. Eine Differenzierung der Verkehrsflächenerhaltung nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und -setzung ist dagegen nicht möglich. Kennzahlen können nur eingeschränkt gebildet werden. Eine Verbindung zur Straßendatenbank fehlt. Dies erschwert die Steuerung.

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.

Aktuell stellt die **Stadt Bonn** über die Finanzdaten hinausgehende Informationen im Haushaltsplan dar. Über die Darstellung des Haushaltsplans hinaus führt die Kämmerei in Absprache mit dem Tiefbauamt eine Verteilung der Aufwendungen in einer einfachen Kostenrechnung durch.

Die meisten Kostenarten werden in Bonn über Schlüsselungen auf die Kostenstellen verteilt. Hierzu zählen unter anderem die Aufwendungen für das Personal des Tiefbauamtes, der Abteilungsleitungen, des Bauhofs (Personal und Maschinen), Abschreibungen, Porto und EDV.

Detaillierte Kostenzuordnungen ohne Schlüsselung erfolgen nur vereinzelt, wie z.B. bei Vermessern, die ihre Leistungen aufzeichnen. Die aufgezeichneten Stunden werden in der Finanzsoftware auf „innere Aufträge“ gebucht. So ist eine genaue Zuordnung z.B. zu einer Anlage im Bau möglich.

Die Kostenarten werden auf Gemeindestraßen, Kreisstraßen, Landesstraßen, Bundesstraßen und Parkeinrichtungen aufgeteilt. Innerhalb der Gemeindestraßen wird weiter unterteilt z.B. in Unterhaltung von Verkehrsflächen, Lichtsignalanlagen, Markierungen und Brücken, Radwege Bordsteinabsenkungen usw. Die Kosten der übrigen Straßenarten und der Parkeinrichtungen werden in ähnlicher Weise unterteilt. Die derzeitige Unterteilung ermöglicht keine Auswertung nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und -setzung. insofern ist die Kostenrechnung der Stadt Bonn nur eingeschränkt für Steuerungszwecke verwendbar.

Eine differenzierte Kostenrechnung erfordert die bereits bei den Vermessern praktizierte Arbeitsaufzeichnung. Eine Schlüsselung ist für steuerungsrellevante Auswertungen weniger geeignet. Die Stadt Bonn sollte für den Einsatz der Mitarbeiter im manuellen Bereich und für den Maschineneinsatz eine Stundenerfassung, um eine möglichst genaue Kostenzuordnung zu erhalten.

→ **Empfehlung**
Die Tätigkeiten der Mitarbeiter des manuellen Bereichs und die Maschineneinsätze sollten anhand von Stundenaufzeichnungen differenziert erfasst werden, um die Kostenrechnung weiter zu differenzieren und Steuerung der Straßenerhaltung zu verbessern.

Die bisher eingerichtete Kostenrechnung ermöglicht zudem keine detaillierten Kennzahlen zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Die Stadt Bonn sollte die Kostenrechnung erweitern, um die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen und ggf. weitere für die Steuerung interessante Kennzahlen zu bilden. Darüber hinaus sollte auch eine Verbindung zur Straßendatenbank geschaffen werden, damit diese als führendes System alle Informationen zu den Straßen enthält.

→ **Empfehlung**
Die Kostenrechnung für die Straßenerhaltung sollte weiter differenziert werden. Aus ihr sollten Kosten der einzelnen Unterhaltungsleistungen hervorgehen, um die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltungsstrategie transparent zu machen. Zudem sollte die Kostenrechnung mit der Straßendatenbank verknüpft werden, um alle Daten in einem führenden System zusammenzuführen.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**
Entscheidungen zur Straßenerhaltung werden innerhalb des Tiefbauamtes in eigner Verantwortung getroffen. Insgesamt ist die Straßenerhaltung von finanziellen Zwängen abhängig. Dies erschwert eine wirtschaftliche Straßenunterhaltung.

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 We-

gegesetz 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.

Als strategische Vorgabe der Politik wird in der **Stadt Bonn** im Produkt „Verkehrsflächen und Anlagen“ im Haushalt 2019/2020 das funktionsfähige und verkehrssichere Straßennetz gefordert. Weitergehende Ziele sind nicht definiert. Folglich gibt es auch keine weitere Konkretisierung. Eine solche könnte beispielsweise lauten: „Verringerung der Straßen in der Zustandsklasse 5 durch Investitionsmaßnahmen auf maximal fünf Prozent.“

Zum Produktbereich „Verkehrsflächen und Anlagen“ werden im Haushalt Zahlen zu Baumaßnahmen, Bauwerksprüfungen, Beseitigungen von Schadstellen und der Straßenaufbrüche aufgeführt. Dazu gibt es eine Darstellung des Deckungsgrads, der Anteile des Personalaufwandes am Gesamtaufwand und des Zuschusses je Einwohner im Produktbereich. Diese Zahlen werden aber nicht zu Steuerungszwecken genutzt.

Die Abteilung Verkehrsanlagen steuert die Straßenerhaltung anhand der Erkenntnisse aus den Straßenbegehungen. Sofortmaßnahmen erfolgen mit höchster Priorität, um die Verkehrssicherheit zu erhalten. Bei der Begehung festgestellte besonders schadhafte Straßen werden in eine Prioritätenliste außerhalb der Straßendatenbank aufgenommen. Anhand der in dieser Liste dokumentierten Zustände wird entschieden, ob konsumtive Erhaltungsmaßnahmen oder Reinvestitionen wirtschaftlich sinnvoller sind.

Die von der Abteilung Verkehrsanlagen als erforderlich eingestuften investiven Maßnahmen können vielfach nur verzögert durchgeführt werden. Mittelfristig geplante Maßnahmen im Kanalbau oder der Versorger führen dazu, dass Straßenerhaltungsmaßnahmen teilweise zeitlich geschoben werden müssen. Zudem werden Maßnahmen aufgrund fehlender Haushaltsmittel und personeller Engpässe geschoben. Dies führt dazu, dass sich die Aufgabenerfüllung der Abteilung Verkehrsanlagen an der Verkehrssicherung und an den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ausgerichtet ist. Informationen zum aktuellen Straßenzustand sind den Mitarbeitern aus der Inaugenscheinnahme der Straßen bekannt. Eine flächendeckende Erfassung und Aufbereitung in der Straßendatenbank fehlt jedoch.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die geplante aktualisierte Zustandserfassung nutzen, um die Straßenerhaltung strategisch hiernach auszurichten.

Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

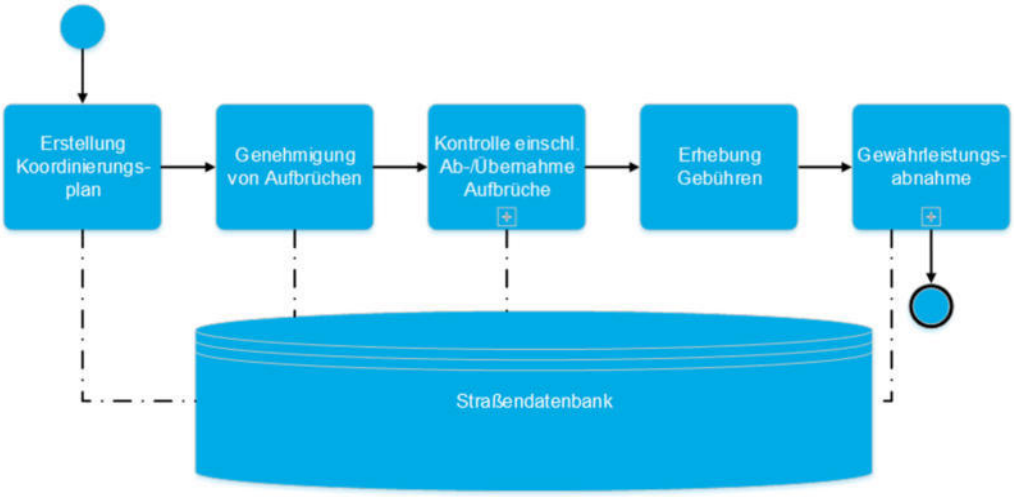
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn koordiniert die Aufbrüche so, dass ihre Anzahl verringert wird. Die Genehmigung und Kontrolle der Aufbrüche erfolgen in einem geregelten Prozess. Es fehlt jedoch die Verbindung von der Software für Aufbrüche zur Straßendatenbank. Die Kontrollen werden durch großzügig gestaltete Ausführungszeiträume in den Genehmigungen und durch personelle Engpässe erschwert.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten 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



Bei den Aufbrüchen wird in der **Stadt Bonn** unterschieden nach Großaufbrüchen mit mehr als zehn Metern Ausdehnung und Kleinstaufbrüchen. Jährlich werden 120 bis 180 Großaufbrüche und über 2.500 Kleinstaufbrüche auf den Verkehrsflächen der Stadt Bonn durchgeführt.

Durch die Quartalsgespräche und maßnahmenbezogenen Koordinierungstermine gelingt es die Anzahl der Aufbrüche zu verringern. Genehmigungsanträge für Aufbrüche werden in der Regel formlos per E-Mail an das Tiefbauamt gestellt. Kurzfristige Aufbrüche für Störungsbeseitigungen werden meist im Nachhinein gemeldet.

Die Aufbrüche und ihre Abwicklung werden in einer eigenen Software dokumentiert. Die Stadt hat somit jederzeit den Überblick über vergangene, aktuelle und geplante Maßnahmen. Der für die Genehmigung zuständige Sachbearbeiter kann anhand der Software die Ausführung der kleineren Aufbrüche auf die geplanten größeren Aufbrüche abstimmen. Eine Verbindung zur Straßendatenbank besteht jedoch nicht.

- **Empfehlung**
  Es sollte eine Schnittstelle von der Software für Aufbrüche zur Straßendatenbank geschaffen werden, damit alle relevanten Informationen in der Straßendatenbank vorliegen. Dies erleichtert Entscheidungen zu erforderlichen Maßnahmen der Straßenerhaltung.

Die mit Vordruck erteilte Genehmigung wird im Programm für die Aufbrüche dokumentiert. Die für die Kontrolle der Aufbrüche zuständigen Mitarbeiter des Tiefbauamtes haben Zugriff auf diese Informationen. In der Genehmigung werden die Vorhabenträger verpflichtet, die allgemeinen technischen Vorschriften, und darüber hinaus die Regelwerke der Stadt Bonn zu beachten. Wenn die Unternehmen mehrfach gegen die genannten Regelungen verstoßen, entzieht die Stadt die Zulassung für diese Unternehmen.

Der Baubeginn wird ebenfalls im Programm für die Aufbrüche dokumentiert. Die Vorhabenträger werden in Bonn nicht verpflichtet, alle Phasen der Ausführung zu melden. Die Stadt legt in den Genehmigungen großzügige Ausführungszeiträume fest. Überschreitungen des Bauzeitendes sind daher selten, werden aber von der Stadt geduldet. Hierdurch verlängern sich die Zeiträume, in denen die Aufbrüche kontrolliert werden.

Empfehlung
Die Stadt Bonn sollte die Ausführungszeiträume begrenzen, damit Bauzeiten und Verkehrsstörungen eingegrenzt werden. Zudem können hierdurch auch die Kontrollen besser geplant werden.

Für die Kontrollen hat die Stadt eigene Verdichtungskontrollgeräte. Zudem kann sie Temperaturmessungen am eingebauten Asphalt durchführen. Sie dokumentiert die Kontrollen mit Fotos und Notizen in der Software für die Aufbrüche.

Großaufbrüche werden täglich kontrolliert. Daher gibt es nach Abschluss der Großaufbrüche nur selten Mängel, die zu beanstanden sind. Bei den über 2.500 Kleinstaufbrüchen ist eine so intensive Baukontrolle personell nicht leistbar. Die Kleinstaufbrüche werden daher nur stichprobenhaft kontrolliert. Für die Stichproben werden vorzugsweise die Aufbrüche von Firmen ausgewählt, bei denen in der Vergangenheit bereits Mängel in der Ausführung festgestellt wurden. Im Übrigen werden aus zeitlichen Gründen nur die Kleinstaufbrüche kontrolliert, die in der Nähe der Stichproben und der Großaufbrüche liegen.

Das bei der Abnahme erstellte Abnahmeschreiben wird im Programm für die Aufbrüche gespeichert. Bei der Ausführung der Kleinstaufbrüche stellen die Mitarbeiter des Tiefbauamtes öfter Mängel fest. In diesen Fällen versucht die Stadt die Mängelbeseitigung zunächst über Gespräche zu erreichen. Wenn dies nicht ausreicht, wird dem Aufbruchveranlasser die Versagung weiterer Genehmigungen von Aufbrüchen angedroht.

Für die Gewährleistungsabnahme wird eine Wiedervorlage geführt. Die Großaufbrüche werden alle zum Ende der Gewährleistungsfrist überprüft. Kleinstaufbrüche werden nur stichprobenhaft überprüft. Aufgrund personeller Engpässe erfolgen nur wenige Überprüfungen. Schadhafte Stellen, die später als Verkehrssicherungsmaßnahme ausgebessert werden müssen, sind die Folge.

Empfehlung
Die Stadt Bonn sollte die Personalausstattung zur Kontrolle der Aufbrüche und zur Gewährleistungsabnahme untersuchen und ggf. verstärken, um die Ausführungsmängel bei Aufbrüchen zu reduzieren.

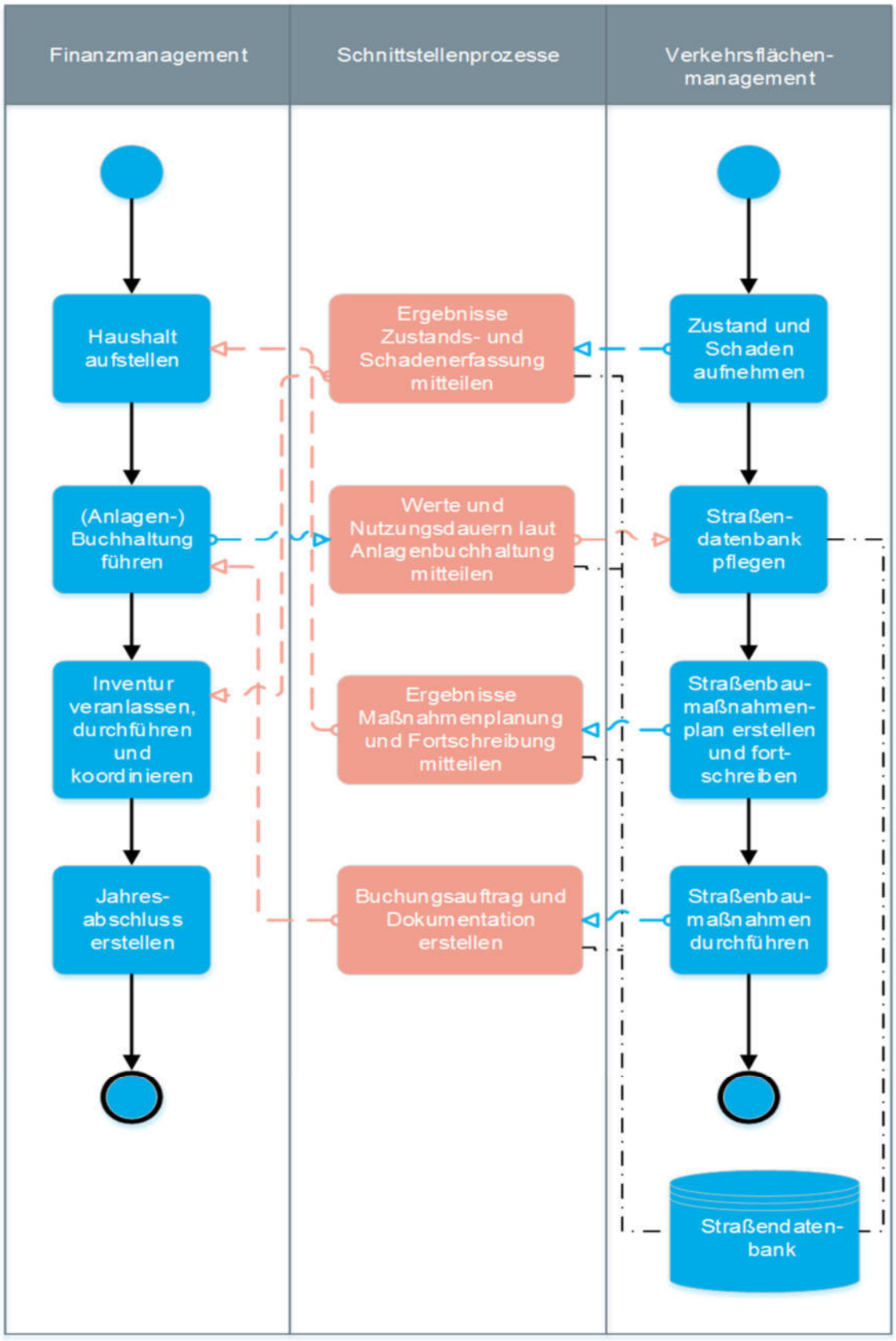
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

Feststellung
Informationen aus der Straßendatenbank werden nur bei neu errichteten oder erneuerten Straßen in Papierform an die Anlagenbuchhaltung weitergeleitet. Ansonsten gibt es keine automatisierte Verbindung zwischen Anlagenbuchhaltung, Haushaltsplanung und Straßendatenbank. Die gpaNRW sieht hier einen umfangreichen Handlungsbedarf.

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



Die **Stadt Bonn** hat ihre Straßendatenbank selbst entwickelt. Dabei hat sie in der Straßendatenbank für die einzelnen Straßenabschnitte die gleichen Analagennummern verwendet wie in der Finanzsoftware. Dies begünstigt einen Abgleich von Anlagebuchhaltung und Straßendatenbank. Es gibt derzeit keine EDV-Schnittstellen zwischen Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung.

Eine körperliche Inventur des Straßenvermögens ist seit 2007 nicht erfolgt. Daher sind die Daten zu Straßenzuständen in der Straßendatenbank veraltet. Die Stadt Bonn plant derzeit eine Folgeinventur. Mit der Folgeinventur werden die aktuellen Straßenzustände erfasst. Sie sollen nach den derzeitigen Planungen zunächst die Straßendatenbank eingepflegt werden.

Die Stadt Bonn sollte abgeleitet von der Zustandserfassung auch eine Bewertung der Straßen vornehmen und Restnutzungsdauern der jeweiligen Anlagegüter festlegen. Die Anlagenbuchhaltung sollte mit diesen Daten abgeglichen werden.

Bei Abweichungen vom Inventurergebnis darf die Anlagenbuchhaltung aber nur in bestimmten Fällen angepasst werden. Diese Fälle sollten anhand der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung definiert werden und über eine Schnittstelle von der Straßendatenbank an die Anlagebuchhaltung übermittelt werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Anlagenbuchhaltung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild wiedergibt.

Die in der Straßendatenbank der Stadt Bonn enthaltenen Informationen werden nicht dazu genutzt ein Erhaltungs- bzw. Neubauprogramm zu generieren. In anderen Städten ist eine Schnittstelle eingerichtet, aus der die Kämmerei eine Haushalts- und Maßnahmenplanung erstellen kann. Zur Anmeldung von Haushaltsmitteln verwendet die Abteilung Verkehrsanlagen hierzu die gesondert erstellte Prioritätenliste. Um eine flächendeckende und in die Zukunft gerichtete Finanzierung der Erhaltungsplanung zu erhalten, sollte die Stadt Bonn ihre Haushaltsplanung ebenfalls auf der Grundlage der Daten der Straßendatenbank generieren.

Wie bereits beschrieben, wird die Straßendatenbank grundsätzlich nur bei neu errichteten Straßen aktualisiert. Die Anlagenbuchhaltung erhält in diesen Fällen eine Mitteilung in Papierform. Eine automatisierte Schnittstelle sollte auch hierfür eingerichtet werden.

Die Straßendatenbank enthält – abgesehen von neu gebauten Straßen – die Werte aus der Eröffnungsbilanzierung. Die in der Anlagenbuchhaltung gebuchten Abschreibungen werden nicht in der Straßendatenbank nachvollzogen. Dies führt zu unterschiedlichen Werten in Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement definieren und einen regelmäßigen Austausch aller relevanten Daten einrichten.

Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

Feststellung
Die Stadt Bonn muss je Einwohner eine geringere Verkehrsfläche erhalten als fast alle anderen kreisfreien Städte. Dies deutet auf eine geringere Haushaltsbelastung hin. Aufgrund der zentralen Funktion und dichteren Besiedlung der Stadt besteht aber auch eine höhere Verkehrsbelastung. Diese führt zu besonderen Anforderungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

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	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	2.284	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	29,52	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	6,74	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Für die Einwohner der dicht besiedelten **Stadt Bonn** wird weniger Verkehrsfläche je Einwohner benötigt als in 19 der 21 verglichenen kreisfreien Städte. Dies verringert die einwohnerbezogene Belastung. Bonn nimmt als Einkaufsstadt, Universitätsstadt und Arbeitsort im südlichen Rheinland eine zentrale Funktion ein. Dies führt in Verbindung mit der dichteren Besiedlung der Stadt zu einer höheren Verkehrsbelastung als in vielen anderen Städten. Der Anteil der Anliegerstraßen an den Verkehrsflächen der Stadt Bonn liegt bei 47,5 Prozent. Auf diesen Straßen ist die Verkehrsbelastung in der Regel gering. Die Verkehrsbelastung konzentriert sich also im Wesentlichen auf Hauptverkehrs und Haupterschließungsstraßen.

Bilanzkennzahlen

Feststellung
Die langen Gesamtnutzungsdauern führen zu geringeren jährlichen Abschreibungen. Dennoch hat sich der Bilanzwert der Bonner Straßen seit 2010 um rund 21 Prozent verringert. Der Wertverlust wird nur zum geringen Teil durch Investitionen ausgeglichen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bonn	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent*	9,34	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro**	46,36	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

*) Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen) an der Bilanzsumme
**) Bilanzwert Verkehrsflächen – ohne Anlagen im Bau – dividiert durch die Verkehrsfläche

Die Stadt Bonn hat in der Eröffnungsbilanz 2007 für viele Straßen eine Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren festgelegt. Dies ist die längste zum damaligen Zeitpunkt zulässige Gesamtnutzungsdauer. Hierdurch sind die jährlichen Abschreibungen geringer. Der bilanzielle Wert der Straßen verringert sich in der Folge dennoch deutlich, da nur wenige Investitionen den Wertverlust durch Abschreibungen ausgleichen:

Veränderung des Bilanzwertes der Verkehrsflächen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)	547	526	508	493	482	472	458	447	433

Von 2010 bis 2018 verringert sich der Bilanzwert der Verkehrsflächen in Bonn um 115 Mio. Euro bzw. um rund 21 Prozent. Dies zeigt, dass der Wertverlust nur zum Teil durch Investitionen ausgeglichen wird.

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 qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm 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.

Kennzahlen	Richtwert	Bonn
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	k.A.
Reinvestitionsquote in Prozent	100	43,76
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	50,00

Aus den Kennzahlen wird deutlich, dass ein ausgeglichener Anlagenabnutzungsgrad besteht. Es erfolgen aber nur geringe Reinvestitionen. Zu den Unterhaltungsaufwendungen hat die gpaNRW hilfsweise Kennzahlen gebildet. In den nächsten Abschnitten werden die Kennzahlen näher analysiert.

Alter und Zustand

- **Feststellung**
  Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad von 50 Prozent deutet auf eine ausgeglichene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens hin. Der Wert von 50 Prozent ergibt sich zum großen Teil aus fortgeschriebenen Eröffnungsbilanzdaten. Eine aktuelle Inventur ist erforderlich, um den tatsächlichen Anlagenabnutzungsgrad zum jetzigen Zeitpunkt zu ermitteln.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

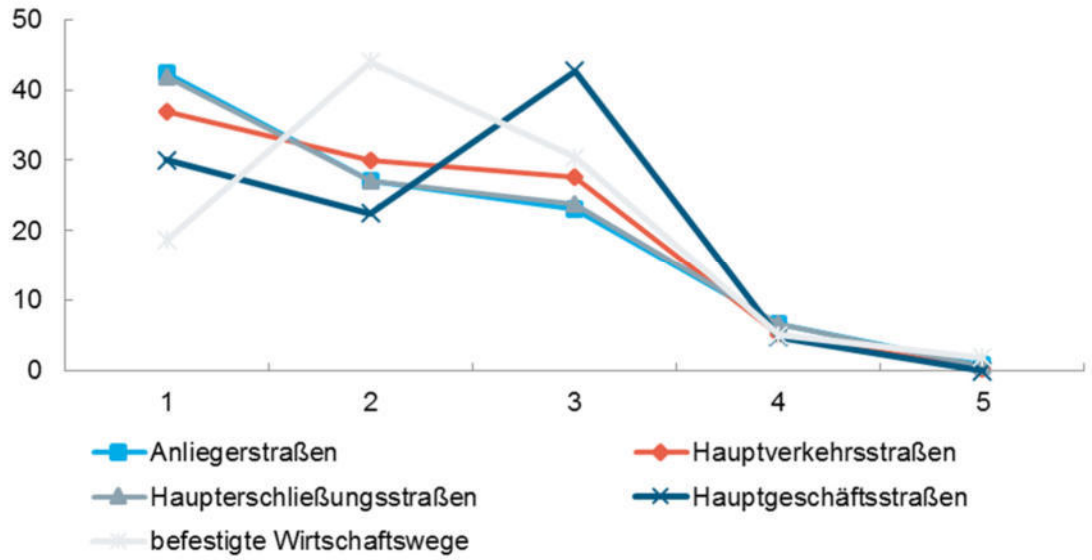
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

Der aus durchschnittlicher Gesamtnutzungsdauer und Restnutzungsdauer ermittelte Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen ist in der **Stadt Bonn** ausgeglichen. Zu beachten ist aber die lange Gesamtnutzungsdauer, die für den überwiegenden Teil der Straßen festgelegt ist. Eine lange Gesamtnutzungsdauer hat zur Folge, dass der Anlagenabnutzungsgrad im Zeitverlauf nur moderat ansteigt. Durch ausreichende Investitionen kann ein Anstieg des Anlagenabnutzungsgrades vermieden werden. Diese werden in Bonn aber nicht getätigt. In Bonn ist der Anlagenabnutzungsgrad von 2014 bis 2017 jährlich um zwei Prozent angestiegen. Hiermit steigt auch das Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen.

In der letzten Inventur für die Eröffnungsbilanz 2007 wurden nur wenige Straßen und Wirtschaftswege in den schlechteren Zustandsklassen 4 und 5 eingestuft:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in Prozent 2007



Seit 2007 haben sich die tatsächlichen Straßenzustände erfahrungsgemäß verändert. Ob der im Wesentlichen über Fortschreibungen ermittelte Anlagenabnutzungsgrad von 50 Prozent der tatsächlichen Anlagenabnutzung entspricht, kann nur mit einer erneuten Zustandserfassung des Verkehrsflächenvermögens festgestellt werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte die Zustandserfassung des Verkehrsflächenvermögens durchführen, um die aktuellen Restnutzungsdauern und den Anlagenabnutzungsgrad festzustellen. Nur so kann sicher beurteilt werden, ob der tatsächliche Zustand dem bilanziellen Abnutzungsgrad entspricht.

Unterhaltung

- **Feststellung**
  Die in der Stadt Bonn getätigten Unterhaltungsaufwendungen sind seit Jahren weit unter dem empfohlenen Richtwert für Straßenunterhaltung. Die Prioritätenliste mangelhafter Straßen belegt einen bestehenden Unterhaltungsstau. Eine flächendeckende Einschätzung zum Umfang des Unterhaltungsstaus kann nur mit einer aktuellen Zustandserfassung getroffen werden.

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.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je qm in Euro	k.A.	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21

Im interkommunalen Vergleich werden bei der Eigenleistung vollkostenbasierte Werte verglichen. Die von der **Stadt Bonn** zur Verfügung gestellten Werte enthalten nicht alle hierzu gehörigen Bestandteile. Aus Gründen der Vergleichbarkeit sind die Werte der Stadt Bonn nicht im o.g. interkommunalen Vergleich enthalten.

Die von der Stadt Bonn für 2017 ermittelten Aufwendungen von 3,5 Mio. Euro enthalten den überwiegenden Teil der oben verglichenen Aufwendungen. Die Stadt hat diese Werte separat

zur Datenermittlung der gpaNRW ermittelt, da Stellenanteile der Verwaltung nicht gesondert ausgewiesen werden konnten.

Daher erfolgt ein hilfsweiser Vergleich. Bei rund 9,5 Mio. qm zu unterhaltender Verkehrsfläche ergeben sich 2017 Unterhaltungsaufwendungen von 0,37 Euro je qm. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm in Bonn noch unter diesem Wert. Diese Aufwendungen sind deutlich niedriger als der o.g. Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Nach Aussage des Tiefbauamtes können die optimalen Eingriffszeitpunkte für eine wirtschaftliche Straßenunterhaltung aufgrund fehlender Mittel oft nicht eingehalten werden. Dies erklärt auch die seit Jahren geringen Aufwendungen für die Unterhaltung. Nach Auffassung des Tiefbauamtes besteht derzeit ein Unterhaltungsstau.

Aufgrund der fehlenden flächendeckenden Zustandserfassung sind die wirtschaftlich sinnvollen Eingriffszeitpunkte nicht flächendeckend bekannt. Dies beeinträchtigt die Planung einer wirtschaftlichen Straßenerhaltung. Daher sollte die Straßendatenbank dringend aktualisiert werden.

Zudem sollte die Kostenrechnung – wie weiter oben beschrieben – weiter differenziert werden, damit bekannt ist, wie hoch die Kosten für betriebliche Unterhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung sind.

Anhand der Zustandserfassung und der Ergebnisse aus der Kostenrechnung sollte eine netzweite Prognose des für die wirtschaftliche Unterehaltung erforderlichen Finanzbedarfs erstellt werden.

→ **Empfehlung**
Nach einer flächendeckenden Zustandserfassung sollte ausgewertet werden, welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt wirtschaftlich sinnvoll durchzuführen sind. Aus der weiter differenzierten Kostenrechnung sollte der hierfür erforderliche Finanzbedarf ermittelt werden und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Haushalts und eingebettet in eine Erhaltungsstrategie zur Verfügung gestellt werden.

Reinvestition

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn tätigt bereits seit Jahren zu geringe Reinvestitionen, um den Wert der Verkehrsflächen zu erhalten. Die bereits erkannten Investitionsrückstände können aufgrund fehlender Haushaltsmittel nicht vollständig behoben werden. Da es aktuell keine flächendeckende Zustandserfassung der Verkehrsflächen gibt, kann nicht eingeschätzt werden, inwieweit bereits ein Investitionsstau entstanden ist.

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.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	43,76	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20

Auch die Stadt Bonn hat von 2014 bis 2017 mit durchschnittlich 6,5 Mio. Euro für Erneuerung und Umbau/Ausbau zu wenig reinvestiert. Weniger als die Hälfte der Abschreibungen 2017 von 19,1 Mio. Euro fließt über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen.

Der Reinvestitionsbedarf für die Straßen der Stadt Bonn ist in einer Prioritätenliste dokumentiert. Mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln kann nur ein geringer Teil der Maßnahmen aus der Prioritätenliste durchgeführt werden. Beitragsfinanzierte Maßnahmen werden von der Politik aufgrund von Widerständen der jeweiligen Anlieger nur zurückhaltend beschlossen. Die Planung investiver Maßnahmen ist zum großen Teil von Zuweisungen Dritter und Zielsetzungen der Verkehrs- und Stadtplanung abhängig.

Infolgedessen baut sich in Bonn allmählich ein Investitionsstau auf. Um das gesamte Volumen des Investitionsstaus festzustellen, bedarf es einer aktuellen flächendeckenden Zustandserfassung. Im Anschluss daran sollte die Stadt Bonn die notwendigen Reinvestitionen tätigen, um künftige Haushaltsrisiken – wie außerplanmäßige Abschreibungen aufgrund von Zustandsverschlechterungen und höhere Finanzmittelbedarfe aufgrund des Investitionsstaus – zu vermeiden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Mittel für Reinvestitionen im Rahmen einer Erhaltungsstrategie, d. h. abgestimmt mit der Unterhaltungstätigkeit, deutlich erhöhen. Zunächst sollten die in der Prioritätenliste des Tiefbauamtes erkannten Investitionsrückstände behoben werden. Darüber hinaus sollte der gesamte Investitionsbedarf flächendeckend mit einer Zustandserfassung ermittelt und behoben werden, um das Haushaltsrisiko aus einem Investitionsstau zu vermeiden.

Finanzierung

Feststellung
Die Stadt Bonn beteiligt ihre Einwohner an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

Eine Kommune 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.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Stadt Bonn verfügt über die rechtlichen Grundlagen zur Abrechnung von Erschließungsbeiträgen und setzt in ihrer Satzung die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen der Stadt Bonn entspricht dem aktuellen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes (StGB). In der Beitragssatzung ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorzunehmen. Der StGB gibt dazu Spannbreiten an. Die von der Stadt Bonn festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen liegen am oberen Rand der empfohlenen Spannbreite.

Beitragsanteile in Prozent

Straßenart (Fahrbahn)	Spannbreite Beitragsanteil gemäß Satzungsmuster	Beitragsanteil gem. KAG-Satzung Bonn
Anliegerstraßen	50-80	80
Haupterschließungsstraßen	30-60	50
Hauptverkehrsstraßen	10-40	30
Hauptgeschäftsstraßen	40-70	60

Für die Investitionen in das Verkehrsinfrastrukturvermögen bieten die KAG-Beiträge eine gute Refinanzierungsmöglichkeit. Das Land NRW hat den Kommunen mit dem am 18. Dezember 2019 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NRW) die Möglichkeit eröffnet, 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 Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Kommune in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die für die Steuerung erforderlichen Informationen werden in unterschiedlichen Abteilungen des Tiefbauamtes gepflegt. Die Abteilungen und Sachgebiete informieren sich anlassbezogen gegenseitig im täglichen Ablauf. Eine systematische, flächendeckende und übergreifende Zusammenführung der Informationen ist noch nicht realisiert. Zudem ist die Informationsbasis bezüglich der Kosten nicht vollständig. Dies erschwert eine systematische Steuerung.	E1.1	Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen sollten getrennt nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen erfasst werden, um eine höhere Transparenz zum Mitteleinsatz zu erhalten.
		E1.2	Die für die Steuerung erforderlichen Informationen zu Finanzdaten, Erhaltungsdaten usw. sollten in der Straßendatenbank zusammengeführt und regelmäßig ausgewertet werden.
F2	Die Straßendatenbank enthält die wesentlichen Leit-, Funktions- und Querschnittsdaten zu den Verkehrsflächen. Die Informationen zu den Zustandsklassen sind jedoch nicht aktuell. Ebenso fehlen Informationen zu Aufbrüchen und zu durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen. Dies erschwert ein systematisches Erhaltungsmanagement.	E2.1	Die Stadt Bonn sollte den aktuellen Zustand ihrer Verkehrsflächen ermitteln und in die Straßendatenbank einpflegen, um eine systematische Grundlage für das Erhaltungsmanagement zu erhalten.
		E2.2	Die Daten zu den Aufbrüchen und zu Unterhaltungsaufwendungen sollten bei den jeweiligen Straßendaten in der Straßendatenbank erfasst werden. So werden alle Veränderungen und Aufwendungen zu einer Straße transparent. Dies erleichtert Entscheidungen zu erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen.
F3	Die Kämmerei hat in Absprache mit dem Tiefbauamt eine über die Darstellung im Haushalt hinausgehende einfache Kostenrechnung eingerichtet. Die Kosten werden überwiegend über Schlüssel verteilt. Aus der Kostenrechnung können Unterhaltungskosten der verschiedenen Anlagenteile (z. B. für Verkehrszeichen, Parkleitsystem usw.) entnommen werden. Eine Differenzierung der Verkehrsflächenerhaltung nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und -setzung ist dagegen nicht möglich. Kennzahlen können nur eingeschränkt gebildet werden. Eine Verbindung zur Straßendatenbank fehlt. Dies erschwert die Steuerung.	E3.1	Die Tätigkeiten der Mitarbeiter des manuellen Bereichs und die Maschineneinsätze sollten anhand von Stundenaufzeichnungen differenziert erfasst werden, um die Kostenrechnung weiter zu differenzieren und Steuerung der Straßenerhaltung zu verbessern.

	Feststellung		Empfehlung
		E3.2	Die Kostenrechnung für die Straßenerhaltung sollte weiter differenziert und mit der Straßendatenbank verknüpft werden, um eine bessere Transparenz zu Finanz- und Leistungsdaten herzustellen.
F4	Entscheidungen zur Straßenerhaltung werden innerhalb des Tiefbauamtes in eigner Verantwortung getroffen. Insgesamt ist die Straßenerhaltung von finanziellen Zwängen abhängig. Dies erschwert eine wirtschaftliche Straßenunterhaltung.	E4	Die Stadt Bonn sollte die geplante aktualisierte Zustandserfassung nutzen, um die Straßen-erhaltung strategisch hiernach auszurichten.
F5	Die Stadt Bonn koordiniert die Aufbrüche so, dass ihre Anzahl verringert wird. Die Genehmigung und Kontrolle der Aufbrüche erfolgen in einem geregelten Prozess. Es fehlt jedoch die Verbindung von der Software für Aufbrüche zur Straßendatenbank. Die Kontrollen werden durch großzügig gestaltete Ausführungszeiträume in den Genehmigungen und durch personelle Engpässe erschwert.	E5.1	Es sollte eine Schnittstelle von der Software für Aufbrüche zur Straßendatenbank geschaffen werden, damit alle relevanten Informationen in der Straßendatenbank vorliegen. Dies erleichtert Entscheidungen zu erforderlichen Maßnahmen der Straßenerhaltung.
		E5.2	Die Stadt Bonn sollte die Ausführungszeiträume begrenzen, damit Bauzeiten und Verkehrsstörungen eingegrenzt werden. Zudem können hierdurch auch die Kontrollen besser geplant werden.
		E5.3	Die Stadt Bonn sollte die Personalausstattung zur Kontrolle der Aufbrüche und zur Gewährleistungsabnahme untersuchen und ggf. verstärken, um die Ausführungsmängel bei Aufbrüchen zu reduzieren.
F6	Informationen aus der Straßendatenbank werden nur bei neu errichteten oder erneuerten Straßen in Papierform an die Anlagenbuchhaltung weitergeleitet. Ansonsten gibt es keine automatisierte Verbindung zwischen Anlagenbuchhaltung, Haushaltsplanung und Straßendatenbank. Die gpaNRW sieht hier einen umfangreichen Handlungsbedarf.	E6	Die Stadt Bonn sollte die Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement definieren und einen regelmäßigen Austausch aller relevanten Daten einrichten.
F7	Die Stadt Bonn muss je Einwohner eine geringere Verkehrsfläche erhalten als fast alle anderen kreisfreien Städte. Dies deutet auf eine geringere Haushaltsbelastung hin. Aufgrund der zentralen Funktion und dichteren Besiedlung der Stadt besteht aber auch eine höhere Verkehrsbelastung. Diese führt zu besonderen Anforderungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen.		
F8	Die langen Gesamtnutzungsdauern führen zu geringeren jährlichen Abschreibungen. Dennoch hat sich der Bilanzwert der Bonner Straßen seit 2010 um rund 21 Prozent verringert. Der Wertverlust wird nur zum Teil durch Investitionen ausgeglichen.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad von 50 Prozent deutet auf eine ausgeglichene Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens hin. Der Wert von 50 Prozent ergibt sich zum großen Teil aus fortgeschriebenen Eröffnungsbilanzdaten. Eine aktuelle Inventur ist erforderlich, um den tatsächlichen Anlagenabnutzungsgrad zum jetzigen Zeitpunkt zu ermitteln.	E9	Die Stadt Bonn sollte die Zustandserfassung des Verkehrsflächenvermögens durchführen, um die aktuellen Restnutzungsdauern und den Anlagenabnutzungsgrad festzustellen. Nur so kann sicher beurteilt werden, ob der tatsächliche Zustand dem bilanziellen Abnutzungsgrad entspricht.
F10	Die in der Stadt Bonn getätigten Unterhaltungsaufwendungen sind seit Jahren weit unter dem empfohlenen Richtwert für Straßenunterhaltung. Die Prioritätenliste mangelhafter Straßen belegt einen bestehenden Unterhaltungsstau. Eine flächendeckende Einschätzung zum Umfang des Unterhaltungsstaus kann nur mit einer aktuellen Zustandserfassung getroffen werden.	E10	Nach einer flächendeckenden Zustandserfassung sollte ausgewertet werden, welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt wirtschaftlich sinnvoll durchzuführen sind. Aus der weiter differenzierten Kostenrechnung sollte der hierfür erforderliche Finanzbedarf ermittelt werden und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Haushalts und eingebettet in eine Erhaltungsstrategie zur Verfügung gestellt werden.
F11	Die Stadt Bonn tätigt bereits seit Jahren zu geringe Reinvestitionen, um den Wert der Verkehrsflächen zu erhalten. Die bereits erkannten Investitionsrückstände können aufgrund fehlender Haushaltsmittel nicht vollständig behoben werden. Da es aktuell keine flächendeckende Zustandserfassung der Verkehrsflächen gibt, kann nicht eingeschätzt werden, inwieweit bereits ein Investitionsstau entstanden ist.	E11	Die Stadt Bonn sollte die Mittel für Reinvestitionen deutlich erhöhen. Zunächst sollten die in der Prioritätenliste des Tiefbauamtes erkannten Investitionsrückstände behoben werden. Darüber hinaus sollte der gesamte Investitionsbedarf flächendeckend mit einer Zustandserfassung ermittelt und behoben werden, um ein Haushaltsrisiko aus einem möglichen Investitionsstau zu vermeiden.
F12	Die Stadt Bonn beteiligt ihre Einwohner an der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen. Die Stadt beachtet somit die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.		

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 Bundesstadt Bonn im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Friedhofswesen 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 4
- Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens 5
- Steuerung und Organisation 7
  - Strukturen und Prozesse 7
  - Strategische und operative Ausrichtung 8
  - Datenlage/ IT 10
  - Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung 11
- Gebühren 12
- Flächenmanagement 19
  - Ausgangslage 19
  - Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation 20
  - Entwicklung künftiger Flächenbedarf 21
- Grünpflege 23
  - Ausgangslage 23
  - Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen 23
- Anlage: Ergänzende Tabellen 27

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn 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

Mit einer guten technischen Ausstattung und der Bündelung aller Aufgaben ist das Amt für Stadtgrün in der Lage, die Aufgabe des Friedhofswesens effektiv zu bewältigen.

Die Stadt Bonn hat aufgrund gewachsener Strukturen 40 Friedhöfe, die eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung genießen. Die Friedhöfe sind aufwändig gestaltet und verfügen über viele repräsentative Flächen. Dies führt zu hohen Grünpflegekosten. Der in einer Organisationsuntersuchung festgestellte Personalmangel in der Friedhofspflege führt dazu, dass die angestrebten hohen Pflegestandards nicht immer erreicht werden. Die Grünpflege wird zudem durch lückenhaft belegte Grabfelder und ein umfangreiches Wegenetz erschwert, das aus ökologischen Gründen ohne Herbizide aufwändig unterhalten wird.

Um die Grünpflege zu erleichtern und langfristig Kosten zu senken, hat das Amt für Stadtgrün ein Friedhofskonzept erstellt. Darin ist festgelegt, welche Friedhofsflächen in Zukunft freigezogen und ausgegliedert werden können. Die Fläche soll so um mehr als 30 Prozent reduziert werden. Darüber hinaus wird dargestellt, in welchen Friedhofsbereichen eine einfachere Pflege ausreichend ist. Die 33 Trauerhallen können nur mit einem niedrigen Kostendeckungsgrad von 52,7 Prozent betrieben werden. Hierzu sieht das Friedhofskonzept vor, einige Trauerhallen abzureißen und einige der verbleibenden Trauerhallen anderweitig zu nutzen. Aus Sicht der gpaNRW sind die genannten Maßnahmen geeignet, die Kosten des Friedhofswesens deutlich zu senken. Das bereits seit eineinhalb Jahren in der Abstimmung befindliche Friedhofskonzept sollte zeitnah und ohne große Veränderung beschlossen werden.

Die Stadt stellt ein breites Angebot von Grabarten zur Auswahl. Die hierfür kalkulierten Gebühren sollten so gestaltet werden, dass die Vorteile von zusätzlichen Bestattungsmöglichkeiten in Wahlgräbern mit höheren Gebühren belegt werden. Zudem sollten die besonders günstigen Grabnutzungsgebühren angemessen angehoben werden, um das Gebührenaufkommen insgesamt zu erhöhen. Der erfreulich hohe Kostendeckungsgrad bei den Grabnutzungsgebühren wird erreicht, weil 30 Prozent der Kosten gebührenneutral z. B. für öffentliches Grün ausgegliedert werden. Daher sollten höhere Erträge auch genutzt werden, um diesen Anteil, der vom städtischen Haushalt zu tragen ist, zu senken.

Als weitere wesentliche Verbesserung empfiehlt die gpaNRW eine detaillierte digital unterstützte Tätigkeitsaufzeichnung der Grünpflegekräfte. Dies verbessert die Steuerung der Grünpflege. Zudem ist der Ansatz des tatsächlichen Aufwandes in der Gebührenkalkulation präziser als die bisherige Verwendung von geschlüsselten Kosten.

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 Grünflächenpflege 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 Grünpflege 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 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

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 und von privaten Betreibern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund-/Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	40	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	1.235.603	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	89,33	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,17	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche in Prozent	53,84	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

In der **Stadt Bonn** gibt es – abgesehen von wenigen kirchlichen und jüdischen Friedhöfen – ausschließlich städtische Friedhöfe. Bezogen auf 1.000 qm Friedhofsfläche erfolgen in Bonn aufgrund der noch guten Nachfrage mehr Bestattungen als in 75 Prozent der kreisfreien Städte. Dennoch ist auch bei diesem guten Wert in Bonn ein rückläufiger Flächenbedarf zu beobachten. Dies wird durch den Nachfragewandel hin zu platzsparenden Bestattungsformen hervorgerufen.

Hinzu kommt ein rückläufiger Anteil von Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. In 2002 lag der Anteil der kommunalen Beisetzungen auf den 40 städtischen Friedhöfen noch bei 98,5 Prozent[1]. Seitdem hat der Anteil stetig abgenommen. Mit fast 90 Prozent ist der Anteil in 2017 immer noch sehr hoch. Die Bonner Friedhöfe haben somit eine sehr große Bedeutung für die Bestattungen in der Stadt.

[1] Darstellung auf Seite 10 des städtischen Friedhofskonzepts vom 08. November 2017

Private Anbieter gewinnen zunehmend Bestattungsanteile zulasten der städtischen Friedhöfe. Aufgrund kostengünstiger Bestattungsmöglichkeiten (z. B. in Wäldern, im Meer) können die konkurrierenden Anbieter günstige Konditionen für Bestattungen anbieten.

In der Stadt Bonn gibt es daher schon länger Überlegungen, die Kosten für die Friedhöfe zu senken. Bereits in 2013 wurde in einer Organisationsuntersuchung festgestellt, dass der Bestattungsbedarf alleine durch die zwölf größten Friedhöfe mit rund 84.000 Grabstellen für die nächsten 25 Jahre gedeckt werden könnte.

Diesem Ansatz folgend wurde seinerzeit die Schließung des alten Friedhofs Kessenich und des Friedhofs Dottendorf vorgeschlagen. Dies ist an erheblichen Akzeptanzproblemen und Widerständen in der Politik und der Bevölkerung gescheitert. Dies zeigt die hohe Identifizierung der Bevölkerung mit ihren örtlichen Friedhöfen. Die örtliche Nähe der über das gesamte Stadtgebiet verstreut liegenden Friedhöfe ist nach Ansicht des Amtes für Stadtgrün ein wesentliches Argument für ein Grab auf dem städtischen Friedhof. Zudem leisten die Friedhöfe einen wichtigen Beitrag zu den Erholungs- und Grünflächen in der Stadt Bonn.

Im aktuellen Friedhofskonzept wird der Ansatz der Organisationsuntersuchung aus 2013 weiterentwickelt. Der Empfehlung der Verbraucherinitiative für Bestattungskultur Aeternitas e.V. folgend wird eine Reduzierung des Flächenbedarfs auf 2,5 qm je Einwohner angestrebt. Dies bedeutet eine deutliche Reduzierung des bisherigen Umfangs von 3,63 qm je Einwohner (ohne alten Friedhof der Stadt Bonn). Die Stadt möchte dies im Wesentlichen durch die Verkleinerung der vorhandenen Friedhöfe erreichen.

Das Friedhofskonzept liegt der Politik zum Prüfungszeitpunkt in erster Lesung vor. Änderungswünsche sind zurzeit in der Bearbeitung. Die gpaNRW sieht die detaillierte Darstellung und die Zielsetzung des Friedhofskonzeptes positiv und befürwortet eine zeitnahe Verabschiedung.

Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

Strukturen und Prozesse

- **Feststellung**
  Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral beim Amt für Stadtgrün. Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Die Prozesse sind aufeinander abgestimmt. Grabbelegung und Unterhaltung sind gut miteinander verzahnt. Die Gebührenkalkulation erfolgt innerhalb des Sachgebietes Bestattungswesens. So liegen alle relevanten Informationen zeitnah vor. In der Stadt Bonn sind die Strukturen und Prozesse effektiv gestaltet.

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.

Innerhalb des Amtes für Stadtgrün (68) der **Stadt Bonn** sind alle Kompetenzen zum Friedhofsmanagement in mehreren Sachgebieten gebündelt. Durch die organisatorische Zusammenfassung von allgemeiner Grünpflege und Friedhofswesen kann die Stadt Synergieeffekte nutzen. Hierzu zählen auch die Baumpflege durch städtische Baumkolonnen und die Baumaßnahmen, die innerhalb des Amtes 68 geplant und durchgeführt werden.

Der Umfang der Unterhaltung der Friedhofsflächen wird im Sachgebiet 68-13 Planung, Bau, Pflege Friedhöfe anhand festgelegter Pflegestandards vorgegeben. Die Organisation der Grünpflege vor Ort erfolgt in den 13 Pflegebezirken. Neben reinen Friedhofskolonnen gibt es acht Mischbezirke, in denen Friedhofspflege kombiniert mit der allgemeinen Grünpflege durchgeführt wird. Dies ermöglicht einen flexibleren Personaleinsatz, mit dem die Arbeitsspitzen in beiden Grünpflegebereichen besser aufgefangen werden können.

Die Grabbelegung wird auf der Grundlage des Ratsbeschlusseses vom 03. April 2009 und des Entwurfs des Friedhofskonzeptes vom Sachgebiet Bestattungswesen vorgegeben. Die Grabauswahl erfolgt nach dieser Vorgabe durch die Friedhofsverwalter aus den Pflegebezirken an gemeinsamen Ortsterminen mit Angehörigen bzw. Bestattern. Hierdurch wird die Belegung bereits seit Jahren auf ausgewählten Grabfeldern verdichtet und Flächen freigezogen. Die freigezogenen Flächen sind leichter zu pflegen und können ggf. auch ausgegliedert werden.

Die Gebührenkalkulation wird ebenfalls vom Sachgebiet Bestattungswesen durchgeführt. Die Bündelung der Zuständigkeiten für das Bestattungswesen ermöglicht einen reibungslosen Datenfluss. Hierdurch können die Gebühren zeitnah kalkuliert werden.

Strategische und operative Ausrichtung

→ **Feststellung**
Zur strategischen Ausrichtung hat die Stadt Bonn ein detailliertes Friedhofskonzept erstellt, das geeignet ist, das Friedhofswesen zukunftsgerichtet wirtschaftlicher zu gestalten. Eine endgültige Beschlussfassung steht aufgrund der seit eineinhalb Jahren dauernden Abstimmungen aus. Damit fehlt die nötige Handlungsgrundlage zur Umsetzung des Konzeptes.

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 Friedhofsmanagement 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.

Bisher haben Verwaltungsführung und Politik in der **Stadt Bonn** eine Reihe von Zielen vorgegeben, die weitgehend durch die Verwaltung umgesetzt wurden. Besonders zu nennen sind:

- Beschluss des Hauptausschusses vom 07. Mai 2009 zur Flächenkonzentration auf Friedhöfen,
- Ratsbeschluss vom 25. Juni 2009 zu den Empfehlungen des „Runden Tisches Friedhofsgutachten“,
- Organisationsuntersuchung 2013,
- Ratsbeschlüsse zur vollständigen Kostendeckung.

Die bisherigen Zielvorgaben und die zu erwartende Entwicklung hat das Amt für Stadtgrün in einem detaillierten Friedhofskonzept zusammengefasst. Das Friedhofskonzept wurde dem Rat in erster Lesung vorgelegt. Aus dem Konzept ergeben sich die folgenden wesentlichen Maßnahmen:

- Flächenreduzierung einschließlich Schließung der Friedhöfe Ippendorf Alt und Kessenich Alt,
- mehrstufige Gestaltung der Friedhöfe von zentralen, stärker frequentierten Bereichen bis hin zur Peripherie,
- Erhaltung und Schließung von Trauerhallen – Konzept enthält bereits konkrete Vorschläge,
- Rückbau von Kühlzellen mit Ausnahme Nordfriedhof, dem Südfriedhof, dem Friedhof Beuel (Platanenweg) und dem Friedhof Poppelsdorf,

- Toiletten lediglich aus Anlass einer Bestattung öffnen,
- Flächen- und Belegungskonzept (Festlegung frei zu ziehender Flächen),
- Folgenutzung freiwerdender Friedhofsflächen - konkrete Maßnahmen und Zeithorizont,
- Alternativen zur Optimierung der Abfallentsorgung suchen,
- Marketing für die städtischen Friedhöfe abstimmen,
- externe Expertise zur Prüfung der Organisationsform des Friedhofsbetriebs prüfen,
- Alle Friedhofsflächen von bis auf repräsentative Bereiche der Pflegeklasse A auf die Pflegeklasse B herunterstufen,
- Umweltausschuss jährlich über die Umsetzung des Friedhofskonzepts informieren.

Die Maßnahmen des Friedhofskonzeptes der Stadt Bonn sind aus Sicht der gpaNRW geeignet, den Betrieb der Friedhöfe aus wirtschaftlicher Sicht deutlich zu verbessern.

Der Rat hat die Verwaltung am 20. März 2018 beauftragt, weitere Anregungen aus der Politik aufzunehmen und das Friedhofskonzept gegebenenfalls zu aktualisieren. Laut Beschlussvorlage sollen zudem weitere Detailplanungen – insbesondere zum Flächen- und Belegungskonzept – bis Ende 2019 vorgelegt werden. Im Anschluss daran soll das Friedhofskonzept beschlossen werden.

Zum Prüfungszeitpunkt sind seit der ersten Lesung bereits eineinhalb Jahre vergangen. Die gpaNRW sieht das Risiko, dass die Entscheidung für das Friedhofskonzept durch Beratungsprozesse weiter verzögert wird. Zudem besteht die Gefahr, dass die im Konzept enthaltenen Maßnahmen im Abstimmungsprozess zu sehr aufgeweicht werden. Der eigentliche Effekt der wirtschaftlicheren Gestaltung des Friedhofswesens könnte hierdurch teilweise verloren gehen.

Als Strategievorgabe ist das vorhandene Konzept aus Sicht der gpaNRW ausreichend. Es sollte durch die Politik zeitnah entschieden werden. Die weiteren Details und die operative Ausrichtung sollten der Verwaltung aufgegeben werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte das Friedhofskonzept zeitnah beschließen, damit eine Handlungsgrundlage für weiter zu konkretisierende Ziele und Maßnahmen besteht. Die Zielerreichung sollte mit Kennzahlen und Indikatoren gemessen und in einem Berichtswesen dokumentiert werden.

Datenlage/ IT

- **Feststellung**
  Die Grabvergabe und -verwaltung wird durch die Fachsoftware gut unterstützt. In Verbindung mit der geo-Software können alle relevanten Auswertungen für die strategische Steuerung der Grabvergabe und Grünpflege erzeugt werden. Die Datenlage könnte mit einer digitalen Grabstellenvergabe und digitalen Arbeitsaufzeichnungen weiter verbessert werden.

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 Friedhofwesens. 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.

Die **Stadt Bonn** hat in Ihrer Fachsoftware sämtliche Nutzungsrechte erfasst. Die Stadt kann mit der Software, Anschreiben vor Ruhezeitablauf, Bescheide für Wahlgräber und Gebührenbescheide mit Schnittstelle zur Buchhaltung erstellen. Die E-Akte wird derzeit sukzessive eingeführt. Darüber hinaus sind Auswertungen zum Grabwahlverhalten nach Jahren getrennt und Auswertungen zu bestehenden Restruhezeiten möglich.

In Verbindung mit der geo-Software können Pläne erstellt werden, aus denen Vegetationsarten, Beläge von Wegen, freie und belegte Grabstellen, Restruhezeiten usw. hervorgehen. Damit hat die Stadt Bonn eine gute Informationsbasis zur Steuerung des Friedhofswesens.

Mögliche Verbesserungen sieht die gpaNRW für die Verbindung zu den Friedhofsverwaltern. Die Friedhofsverwalter vergeben neue Gräber derzeit noch anhand von Papierplänen. Hierfür könnten mobile Geräte, die anzeigen welche Grabstellen wie belegt bzw. frei sind, eingesetzt werden. Auch die Höhe der Gebühren zu den jeweiligen Gräbern lässt sich dann mobil abrufen.

Die Arbeitseinsätze der Grünpflegekräfte werden nicht in einer Datenhaltung erfasst. Es kann nicht ausgewertet werden, wie groß der tatsächliche Aufwand für die jeweiligen Vegetationsarten auf den Friedhöfen ist. Im Abschnitt Grünpflege wird dargestellt, welche Verbesserungen mit einer Tätigkeitsaufzeichnung der Grünpflege erreicht werden können. Diese Aufzeichnungen sollten ebenfalls digital erfolgen, um die Steuerung zu verbessern.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte die Grabvergabe durch mobile Datengeräte unterstützen. Zudem sollte sie Tätigkeitsaufzeichnungen der Grünpflegekräfte digital erheben.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn führt bereits vielfältige Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit durch. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Präsenz in Printmedien, im Internet und über Veranstaltungen hat die Stadt bisher nicht umgesetzt.

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.

Die Öffentlichkeitsarbeit für die Friedhöfe der **Stadt Bonn** erfolgt über Flyer und die Darstellung im Rahmen des städtischen Internetauftritts. Darüber hinaus wird der Kontakt zu Bestattern und weiteren Gewerbetreibenden gepflegt. Ca. alle drei Monate gibt es Gespräche mit Verband der Bestatter, Steinmetzen und Gärtnern am Runden Tisch. Es gibt einen Newsletter für Bestatter, Gärtner usw. als aktuelle Information zu Neuerungen auf den Friedhöfen.

Die Öffentlichkeitsarbeit wird durch öffentliche Veranstaltungen ergänzt. So organisiert das Amt für Stadtgrün der Stadt Bonn jährlich den Frühlingsmarkt auf dem Münsterplatz in Bonn. Der Tag des Friedhofs wird von den Friedhofsgärtnern auf dem Münsterplatz alle zwei Jahre veranstaltet. Auf beiden Veranstaltungen wird auch das Bestattungswesen in der Öffentlichkeit präsentiert.

Weitere Vorschläge aus dem Friedhofskonzept werden angestrebt, sind aber bisher noch nicht umgesetzt:

- Entwicklung einer städtischen Werbelinie für die Friedhöfe,
- Anzeigen in Zeitungen,
- Anzeigen in Broschüren (Floristen, Gärtner, Steinmetze, Bestatter u.s.w.),
- Internetpräsenz mit eigener Friedhofsseite,
- Veranstaltungen (Führungen, Ausstellungen, Vorträge, Kinderprogramm u.s.w.).

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit – wie im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgeschlagen – mit einer eigenen Werbelinie, über Printmedien, Internet und Veranstaltungen erweitern, um die hohe Akzeptanz der Friedhöfe bei der Bonner Bevölkerung weiterhin zu sichern.

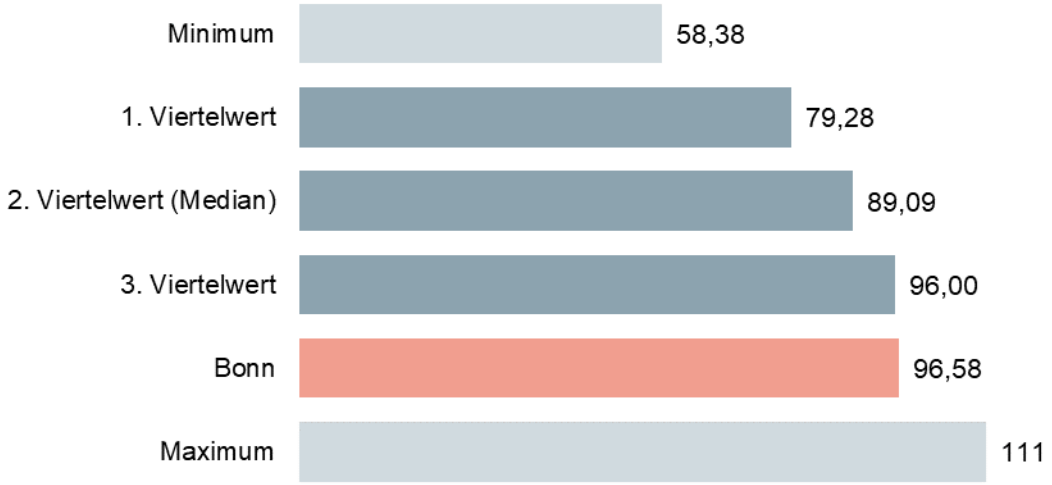
Gebühren

Feststellung

Die Stadt Bonn erreicht im Friedhofswesen eine nahezu vollständige Kostendeckung. Es werden jedoch rund 30 Prozent der Kosten als gebührenneutral ausgegliedert. Zudem gibt es eine politisch gewollte Unterdeckung, die ebenfalls aus dem städtischen Haushalt finanziert wird. Es lässt sich derzeit nicht einschätzen, inwieweit die Schlüsselung der Personalkosten dem tatsächlichen Einsatz der Grünpflegekräfte auf den Friedhöfen entspricht. Die gpaNRW sieht hier einen Handlungsbedarf zur genaueren Kostenzuordnung.

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.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Am 18. Juni 2015 hat der Rat der **Stadt Bonn** beschlossen, dass zukünftig alle Gebührenpositionen vollständig kostendeckend kalkuliert werden sollen. Dies hat zu einem vergleichsweise

hohen Kostendeckungsgrad beigetragen. Dennoch kann keine vollständige Kostendeckung erreicht werden, weil in der Folgezeit abweichend vom o.g. Beschluss bei Gebühren für Kindergräber und Grabkammern sowie für die Nutzung von Trauerhallen politisch gewollte Unterdeckungen beschlossen wurden. Diese Unterdeckungen belasten den städtischen Haushalt.

Der größte Anteil dieser Unterdeckungen entsteht bei den Nutzungsgebühren für Trauerhallen. Im noch folgenden Abschnitt Nutzungsgebühren für Trauerhallen sind die Ursachen und Verbesserungsmöglichkeiten für diese Gebührenart dargestellt.

In Bonn gibt es keinen politisch festgelegten öffentlichen Grünanteil. Für die Gebührenkalkulation 2019 werden stattdessen gebührenneutrale Leistungen in Höhe von über 1,9 Mio. Euro abgegrenzt. Dies entspricht einem Anteil von rund 30 Prozent. Dies sind im Wesentlichen Kosten für kleinflächige Überkapazitäten, nicht belegbare Flächen, Reserve-/Vorhalteflächen und Abstandsflächen Diese Kosten sind vom städtischen Haushalt zu tragen. Der städtische Anteil kann nur dann verringert werden, wenn die Stadt die Flächen veräußert, Pflegestandards für diese Flächen reduziert oder die Pflege an private Nutzer (z. B. Imker oder Schäfer) übergibt. Eine detaillierte Darstellung der Handlungsmöglichkeiten folgt in den Abschnitten Flächenmanagement und Grünpflege.

→ **Empfehlung**
Die in diesem Bericht und im Entwurf des Friedhofskonzeptes aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten sollten dazu genutzt werden, Haushaltsbelastungen aus politisch gewollten Unterdeckungen und ausgegliederten gebührenneutralen Leistungen zu reduzieren.

Die Vor- und Nachkalkulationen des Gebührenhaushalts können Dank des reibungslosen Informationsflusses zeitgerecht erstellt werden. Die Fallzahlen werden innerhalb des Amtes direkt aus dem Friedhofsprogram abgefragt. Darüber hinaus besteht ein Zugriff auf die Finanzsoftware. Dies ermöglicht eine Abfrage der Personalkosten, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und der Grundlagen für die kalkulatorischen Kosten.

Die gpaNRW hat die in der Gebührenkalkulation berücksichtigten Kostenarten inhaltlich nicht detailliert geprüft. Nach den geführten Gesprächen und den vorgelegten Kalkulationsunterlagen ist jedoch davon auszugehen, dass alle gebührenrelevanten Kostenarten in der Kalkulation berücksichtigt werden.

Die gpaNRW sieht bei der Kostenart Personalaufwendungen eine Unschärfe. Der überwiegende Teil der Grünpflegekräfte wird sowohl in der allgemeinen Grünpflege als auch in der Friedhofspflege eingesetzt. Da es keine detaillierte Tätigkeitsaufzeichnung gibt, werden die Perso-

nalkosten für den Einsatz auf den Friedhöfen geschlüsselt. Die Schlüsselung basiert im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Organisationsuntersuchung aus 2013.

In der Organisationsuntersuchung 2013 wurde festgestellt, dass für die Pflege im Pflegestandard A zu wenig Personal zur Verfügung steht. Dieses Personaldefizit wurde bislang nicht behoben, so dass faktisch nicht durchgängig im Pflegestandard A gepflegt wird. Aufgrund dessen wurde die Schlüsselzahl der Personalaufwendungen für die Friedhöfe verringert. Ab 2017 werden somit auch deutlich geringere Personalaufwendungen angesetzt. Es kann derzeit nicht eingeschätzt werden, inwieweit die Schlüsselung dem tatsächlichen Einsatz entspricht. Aus Sicht der gpaNRW ist eine Tätigkeitsaufzeichnung und Auswertung bei dieser wesentlichen Kostenart für eine genauere Kostenzuordnung erforderlich.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte den Arbeitseinsatz in der Grünpflege anhand detaillierter Tätigkeitsaufzeichnungen in der Gebührenkalkulation berücksichtigen, um eine genauere Zuordnung des tatsächlichen Aufwandes zu erhalten.

Grabnutzungsgebühren

➔ **Feststellung**
Bei den Grabnutzungsgebühren werden Vorteile aus der Wahlgrabnutzung nicht mit einem entsprechend höheren Gebührensatz belegt. Hierdurch ergeben sich bei zusätzlichen Bestattungen in den Wahlgräbern nur geringe Gebührenerträge für die Stadt. Zudem gibt es deutlich niedrigere Gebührensätze bei den Nebengrabtypen. Auch dies senkt das Gebührenaufkommen. Mit einem höheren Gebührenaufkommen könnte die Stadt einen Teil der ausgegliederten öffentlichen Grünanteile finanzieren.

Alle Nutzungsberechtigten[2] sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Bonn** hat ein umfangreiches Angebot an Grabarten, um der vielfältigen Nachfrage gerecht zu werden. Sie hat die Kostenermittlung und Kostenverteilung seit 2010 strukturell nicht verändert. Für jede Grabart wird ein jährlicher Gebührensatz ermittelt. Die zu zahlende Grabnutzungsgebühr richtet sich bei Neuerwerb der Grabstellen nach diesem Gebührensatz und der gewünschten bzw. vorgeschriebenen Nutzungszeit. Bei der Kostenverteilung unterscheidet die Stadt Bonn in „Normalgräber“ und „Nebengrabtypen“.

Die folgende Tabelle zeigt die Ermittlung des jährlichen Gebührensatzes der Normalgräber anhand der Zahlen aus der Kalkulation 2019:

[2] Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Ermittlung jährlicher Gebührensatz Normalgräber

Grabart	Fläche in qm	Grundstücks-kosten nach Fläche	Zuschlag Maschinen-kosten nach Fläche	Friedhofsunter-haltungskosten je Grabnut-zungsrecht	Summe = jährlicher Gebührensatz
Sargwahlgrab	3,92	19,93	4,31	49,41	73,65
Sargreihengrab	3,92	19,93	4,31	49,41	73,65
4er Urnenwahlgrab	1,00	5,08	1,10	49,41	55,59
Urnenreihengrab	1,00	5,08	1,10	49,41	55,59

Grundstückskosten und Maschinenkosten werden nach Fläche verteilt. Dagegen werden Friedhofsunterhaltungskosten mit einem gleichen Satz auf alle Normalgräber aufgeteilt. Hierdurch hat die Stadt Bonn in Anlehnung an das so genannte Kölner Modell eine gleichmäßige Aufteilung wesentlicher Kostenbestandteile auf alle Grabarten der „Normalgräber“ erreicht. Die gpaNRW sieht dies positiv, da so auch die weniger flächenintensiven Urnengräber angemessen an den Gesamtkosten beteiligt werden.

Auffällig ist jedoch, dass es keinen Unterschied der Gebührensätze von Wahlgräbern zu Reihengräbern gibt. Dabei haben die Nutzer der Wahlgräber durch zusätzliche Bestattungsmöglichkeiten gegenüber den Reihengrabnutzern deutliche Vorteile. Im Reihengrab ist – abgesehen von wenigen Ausnahmetatbeständen – die Bestattung nur eines Sarges bzw. einer Urne zulässig. In einem Sargwahlgrab können bis zu zwei Särge und vier Urnen je Grabstelle beigesetzt werden. Im Urnenwahlgrab können bis zu vier Urnen beigesetzt werden. Dieser Unterschied sollte auch im Gebührensatz deutlich werden.

Für die zusätzlichen Bestattungen werden nur Gebühren erhoben, wenn damit eine Verlängerung des Nutzungsrechtes verbunden ist. Erfolgt nach einer Sargbestattung eine Urnenbestattung innerhalb der bereits erworbenen Nutzungszeit, dann werden keine weiteren Grabnutzungsgebühren für die zusätzliche Bestattung erhoben.

Hinzu kommt, dass die Belegung und das Freiziehen von Reihengrabfeldern aus Sicht der Friedhofsbewirtschaftung wesentlich besser zu steuern ist, als bei Wahlgrabfeldern. Reihengrabfelder haben feste Nutzungsdauern, während bei Wahlgräbern durch die Verlängerungsmöglichkeit der Nutzungsrechte teilweise starke Unterschiede der Gesamtnutzungszeit entstehen. Dies führt zu lückenhaften Beständen in den Wahlgrabfeldern. Lückenhafte Bestände sind wiederum aufwendiger in der Grünpflege. Auch aus diesem Grund sollte die Gebühr aus steuerungsgründen für die Wahlgräber höher angesetzt werden.

→ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt, die Gebührensätze für Wahlgräber im Vergleich zu den Reihengräbern zu erhöhen, um die Nutzungsberechtigten der Wahlgräber angemessen an den Vorteilen der Wahlgrabnutzung und am Mehraufwand für die Grünpflege zu beteiligen.

Bei den Nebengrabtypen sind besonders niedrige jährliche Gebührensätze für Landschaftsgrabfelder für Urnen mit 8,75 Euro Jahresgebühr, Gemeinschaftsgräber für Urnen mit 37,20 Euro Jahresgebühr und Kolumbarien mit 27,92 Euro Jahresgebühr festgesetzt.

Landschaftsgräber werden von den Friedhofsgärtnern angelegt und gestaltet. Die Friedhofsgärtner vergeben die Grabstellen in eigener Regie und schließen Pflegeverträge mit den Ange-

hörigen ab. Die Stadt erhält eine Mitteilung zu den jeweiligen Bestattungen und erhebt die Gebühr für das Nutzungsrecht. Gemeinschaftsgräber werden von der Stadt angelegt. Die Friedhofsgärtner zahlen die Gebühren für die jeweiligen Nutzungsrechte und schließen Pflegeverträge mit den Angehörigen ab.

Die Gebühren dieser beiden Grabarten sind niedriger festgesetzt, weil Teile der Friedhofspflege von den Friedhofsgärtnern übernommen werden. Dennoch werden die Infrastruktureinrichtungen wie Zuwegung zu den Grabfeldern und Wasserversorgung von der Stadt Bonn zur Verfügung gestellt.

Ähnlich verhält es sich bei den Kolumbarien. Hier ergibt sich ein auffällig niedriger Gebührensatz, weil die Flächenanteile und die Friedhofsunterhaltungskostenanteile bei der Gebührenermittlung sehr niedrig angesetzt werden.

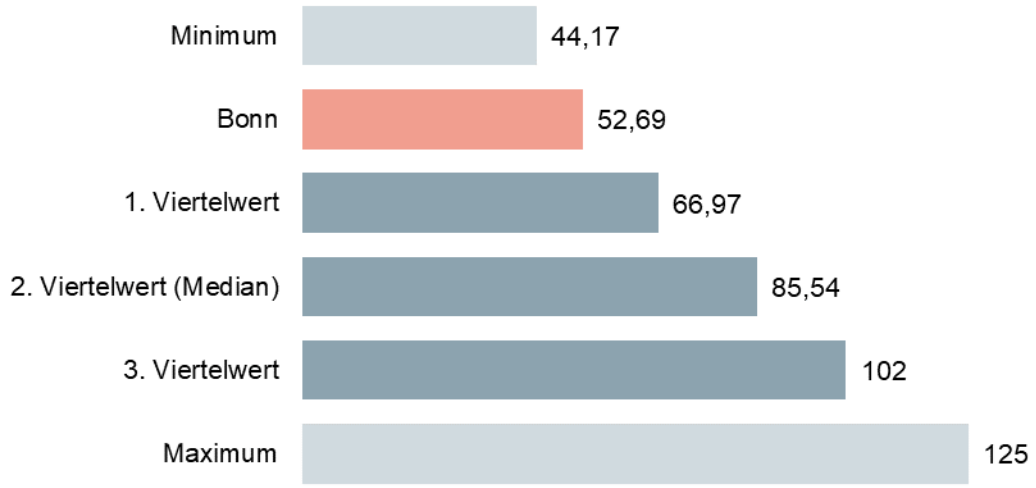
→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die niedrigen Gebühren der Nebengrabtypen im Hinblick auf eine angemessene Beteiligung aller Nutzer am Gebührenaufkommen überprüfen.

Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ **Feststellung**
Das umfangreiche Angebot zum großen Teil nur gering ausgelasteter Trauerhallen trägt zu einem niedrigen Kostendeckungsgrad bei. Höhere Gebühren würden zu einem weiteren Rückgang der Nutzung führen. Die im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgesehene Reduzierung der Anzahl der Trauerhallen ist geeignet, den Kostendeckungsgrad zu verbessern.

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.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Auf den 40 städtischen Friedhöfen der **Stadt Bonn** gibt es insgesamt 33 Trauerhallen und Kapellen. Im Entwurf des Friedhofskonzeptes der Stadt Bonn wird festgestellt, dass die Nutzung der Trauerhallen aufgrund konkurrierender Angebote – insbesondere privater Abschiedsräume - zurückgegangen ist. Während es im Jahr 2010 noch 1.391 Benutzungen gab, sank die Zahl im Jahr 2016 auf 1.199 Benutzungen. 2018 liegt die Zahl der Nutzungen nur noch bei 1.135.

Die Stadt Bonn hat die Nutzungszahlen der jeweiligen Trauerhallen und Kapellen in 2016 ermittelt[3]. Das Ergebnis: In 16 der 33 Trauerhallen erfolgten weniger als 20 Nutzungen. Somit ist fast die Hälfte aller Trauerhallen nur gering ausgelastet. Auch bei geringer Nutzung verursachen die Trauerhallen Kosten für die Unterhaltung und Abschreibungen.

Gebührenausfälle durch geringere Nutzungszahlen und das umfangreiche Angebot an Trauerhallen haben dazu geführt, dass die Trauerhallen in Bonn nicht kostendeckend betrieben werden können. Um einen weiteren Nutzungsrückgang zu verhindern hat die Stadt in den letzten Jahren bei der Festsetzung der Gebühren eine von der Kalkulation abweichende, niedrigere Gebühr beschlossen. Im Ergebnis ist der Kostendeckungsgrad für die Trauerhallen der Stadt Bonn niedriger als in 75 Prozent der kreisfreien Städte. Die aktuelle Gebührenkalkulation 2019 geht von einer Unterdeckung von 84.235 Euro aus.

[3] Entwurf Friedhofskonzept Seite 126

Für 13 der weniger genutzten Trauerhallen sieht der Entwurf des Friedhofskonzeptes die Schließung vor. Sieben Trauerhallen sollen nach der Schließung auch abgerissen werden. Für einige Trauerhallen kommt ein Abriss nicht in Betracht, da sie denkmalgeschützt sind. Für diese Gebäude ist beabsichtigt, eine alternative Nutzung zu suchen. Hier bietet sich die im Entwurf des Friedhofskonzeptes dargestellte Nutzung als Kolumbarium an.

Die gpaNRW sieht in der Verringerung der Anzahl der Trauerhallen ein geeignetes Mittel, um wirtschaftliche Verbesserungen zu erzielen. In einigen Städten werden Trauerhallen auch von Bestattern übernommen. Dann entfallen die Kosten für die Stadt. Die Bestatter sind dann bestrebt, die Nutzerzahlen zu erhöhen und sie bauen keine Konkurrenzangebote mehr auf.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um die Aufwendungen zu senken und den Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen zu verbessern. Neben Abriss und Umnutzung sollte die Stadt auch eine Übernahme durch die Bestatter prüfen.

Flächenmanagement

Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

- **Feststellung**
  In Bonn geht die Nachfrage nach Erdgräbern für Sargbestattungen zurück. Dagegen steigt die Nachfrage nach Bestattungen in Urnengräbern deutlich an. Hierdurch wird sich der Flächenbedarf in Zukunft verringern, auch wenn die Sterbefallzahlen insgesamt ansteigen.

Entwicklung Einwohner- und Sterbefallzahlen

	2014	2015	2016	2017	2040
Einwohnerzahl	311.287	313.958	318.809	322.125	348.895
Sterbefälle	2.705	2.932	2.984	2.999	4.790

Einwohnerzahlen und Sterbefälle 2014 bis 2017 sind IST-Werte aus den statistischen Daten von IT.NRW; der Prognosewert der Einwohnerzahlen 2040 stammt aus der Bevölkerungsvorausberechnung von IT-NRW; die Sterbefälle 2040 wurden von der Stadt Bonn anhand der Prognosen der Altersstruktur und Lebenserwartung im Friedhofskonzept ermittelt.

Die **Stadt Bonn** rechnet mit einer steigenden Sterbefallzahl. Sie begründet dies mit der Bevölkerungsvorausberechnung nach IT.NRW. Hierbei ist insbesondere der stark ansteigende Anteil der über 65-jährigen bis zum Jahr 2040 ausschlaggebend. Inwieweit die steigenden Sterbefallzahlen Auswirkungen auf den Flächenbedarf haben, hängt vom Anteil der auf den Bonner Friedhöfen beigesetzten Sterbefälle und von der Grabwahl ab.

Die Stadt Bonn ist bestrebt, den hohen Anteil der Bestattungen von 90 Prozent aller Sterbefälle auf den städtischen Friedhöfen weiterhin zu halten. Aktuell erfolgen rund die Hälfte der Bestattungen in Erdgräbern:

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahl	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	50,24	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	47,03	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkom-	2,72	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Kennzahl	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
men in Prozent							

Der hohe Anteil von Beisetzungen in Erdgräbern wird durch die zusätzlichen Beisetzungsmöglichkeiten in Erdwahlgräbern beeinflusst. Von 2014 bis 2017 ist die Anzahl der Beisetzungen in Erdwahlgräbern aber bereits von 1.219 auf 1.155 gesunken. Die Stadt Bonn beobachtet, dass Erdwahlgräber zunehmend vor Ende der Nutzungszeit zurückgegeben werden, da die Pflege für die Angehörigen zu aufwendig ist.

In den Jahren von 2014 bis 2017 ist die Anzahl der Beisetzungen in den Urnenwahlgräbern von 595 auf 782 gestiegen. Für Urnenwahlgräber lässt die Friedhofssatzung eine Bestattung von bis zu vier Urnen je Grabstelle zu. Dies führt verglichen mit den Erdwahlgräbern zu einem geringeren Flächenbedarf. Bei den Urnenreihengräbern steigt die Anzahl im gleichen Zeitraum von 284 auf 342 an. Insgesamt haben die Urnengräber deutlich an Bedeutung gewonnen.

Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber und Aschestreufelder werden als weitere Grabarten in Bonn zwar zunehmend nachgefragt, ihr Anteil am Bestattungsaufkommen ist aber noch gering.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

- **Feststellung**
  Das Ziel, die Friedhofsfläche von 3,63 qm je Einwohner auf 2,5 qm je Einwohner zur reduzieren, sieht die gpaNRW positiv. Die Stadt erreicht dies, indem sie Flächen von gering belegten Grabfeldern freizieht, um sie auszugliedern. Dennoch besteht eine stark lückenhafte Belegung in den verbleibenden Grabfeldern, die aufgrund fehlender Nachfrage nicht geschlossen werden kann. Hierdurch gestaltet sich die Grünpflege aufwendiger.

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.

Flächenanteile der Grabarten 2017

Kennzahl	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	12,66	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	1,32	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardmaßen multipliziert.

Die Friedhöfe der **Stadt Bonn** haben zwar im o.g. Vergleich einen hohen Flächenanteil an belegter Grabfläche. Insgesamt sind aber die Flächenanteile aller verglichenen Kommunen für einen wirtschaftlichen Betrieb zu niedrig. Somit sind auch die Bonner Kennzahlen als zu niedrig anzusehen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Belegung der Grabfelder auf Bonner Friedhöfen viele Lücken aufweist. Es gibt insgesamt ca. 100.000 Grabstellen. Das Amt für Stadtgrün hat ermittelt, dass davon rund 40.000 Grabstellen nicht belegt sind. Hiervon ist ein großer Anteil in den bestehenden Grabfeldern. Es gelingt der Stadt nur zu einem geringen Teil die Lücken aufgegebener Grabstellen durch neue Gräber zu ersetzen.

Um dieser Situation entgegenzuwirken hat der Hauptausschuss bereits in 2009 einen Beschluss zur Flächenkonzentration auf Friedhöfen gefasst. Der Beschluss sieht eine dichtere Belegung in Kernbereichen vor. Gering belegte Flächen sollen dagegen freigezogen werden. Die freigezogenen Flächen und die Vorhalteflächen in den Außenbereichen der Friedhöfe sollen ausgelagert und nach Möglichkeit einer anderweitigen Nutzung zugeführt werden.

Das Amt für Stadtgrün hat seit Jahren festgelegt, welche Grabfelder freigezogen werden und wo die Belegung verdichtet werden soll. Aufgrund der großen Anzahl der Lücken in den bestehenden Grabfeldern und der rückläufigen Nachfrage von Erdgräbern sollte die Stadt aus Sicht der gpaNRW mehr Grabfelder als bisher vorgesehen freiziehen. Mit einer stärkeren Konzentration der Belegung könnte die Stadt die Grünpflege vereinfachen, da die Pflege durchgängig belegter Grabfelder deutlich einfacher ist als in einer lückenhaften Grabbelegung.

Im Entwurf des Friedhofskonzeptes wird die bisherige Entwicklung aufgegriffen. Das Konzept konkretisiert die Flächenreduzierungen friedhofsscharf. So soll eine Reduzierung der Friedhofsfläche von 3,63 qm auf 2,5 qm je Einwohner erreicht werden. Für die jeweiligen Folgenutzungen gibt es im Entwurf des Friedhofskonzeptes bereits Vorschläge. Aus wirtschaftlicher Sicht befürwortet die gpaNRW diese deutliche Flächenreduzierung.

→ **Empfehlung**
Der Rat der Stadt Bonn sollte die im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgeschlagene Flächenreduzierung beschließen, um die Aufwendungen für das Friedhofswesen zu verringern. Darüber hinaus sollten noch weitere Grabfelder als bisher vorgesehen freigezogen werden, um die Grünpflege zu vereinfachen.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ **Feststellung**
Das Amt für Stadtgrün hat die veränderte Grabwahl im Entwurf des Friedhofskonzeptes berücksichtigt. Hieraus hat das Amt den detaillierten Entwurf des Friedhofskonzeptes entwickelt. Die gpaNRW sieht hierin eine gute Planung des künftigen Flächenbedarfs.

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	475
Fünfjahresmittel der freiw erdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	2.448
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	774
Fünfjahresmittel der freiw erdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	716
Neukäufe w eitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	33
Fünfjahresmittel der freiw erdenden w eiteren Grabstellen 2018 bis 2022	70

Das Amt für Stadtgrün der **Stadt Bonn** beobachtet, dass Erdwahlgräber derzeit überwiegend für zusätzliche Bestattungen genutzt werden. In 2017 sind 1.155 Bestattungen in Erdwahlgräbern erfolgt. Hiervon waren 420 Bestattungen zusätzliche Urnenbestattungen in bestehenden Erdwahlgräbern. Es wurden in 2017 nur 284 Grabstellen für Erdwahlgräber neu erworben. Dagegen werden durchschnittlich von 2018 bis 2022 2.090 Erdwahlgrabstellen frei, wenn keine Verlängerung erfolgt.

Bei den Erdreihengräbern ist die Entwicklung entsprechend: 2017 werden 191 Grabstellen neu erworben. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um ordnungsbehördlich veranlasste Bestattungen. Dagegen werden in den Jahren 2018 bis 2022 durchschnittlich 357 Grabstellen frei.

Die hohe Zahl der in den kommenden Jahren freiwerdenden Erdgrabstellen zeigt, dass der Flächenbedarf für Erdgräber deutlich zurückgehen wird.

Lediglich bei den Urnengräbern gibt es eine leicht steigende Tendenz des künftigen Flächenbedarfs. Das Amt für Stadtgrün hat die gute Datengrundlage genutzt, um das Grabwahlverhalten langjährig zu analysieren. Aus den Darstellungen im Friedhofskonzept ist der Wandel von der Erdbestattung hin zur Urnenbestattung deutlich erkennbar. Eines der Hauptargumente für die Grabwahl ist die pflegefreie Bestattung – insbesondere pflegefreie Urnenreihengräber als Rasengräber sind im Trend. Die Urnengräber benötigen aber eine geringere Fläche, so dass der Flächenbedarf auch bei einer leicht steigenden Bestattungszahl zurückgehen wird.

Differenziert nach Grabarten hat das Amt für Stadtgrün weniger stark belegte Grabfelder mit auslaufenden Ruherechten identifiziert. Diese können in den kommenden Jahren freigezogen werden. Diese Flächen sind friedhofsscharf farblich markiert im Friedhofskonzept dargestellt. Dabei wird differenziert in sofort freie Flächen und in Flächen die abgestuft nach Prioritäten und Zeithorizont in den kommenden Jahren frei werden. Die gpaNRW sieht hierin eine gute nachvollziehbare Friedhofsentwicklungsplanung.

Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten 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.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen 2017

Grund-/Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grünflächen in qm	702.835	21.789	260.791	747.254	1.128.085	3.200.000	14
Wegeflächen in qm	202.463	5.860	101.589	154.958	336.953	855.620	14
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	73,27	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

Im o.g. Vergleich sind die Anteile von Grün- und Wegeflächen und die Anzahl der Bäume je 1.000 qm in der **Stadt Bonn** im Bereich des Medianwertes. Im Verhältnis hat Bonn jedoch fast 25 Prozent über dem Median liegende Wegeflächen währen die Grünflächen unter dem Medianwert liegen. Wegeflächen verursachen einen höheren Pflegeaufwand. Dies wird auch in den folgenden Ausführungen deutlich.

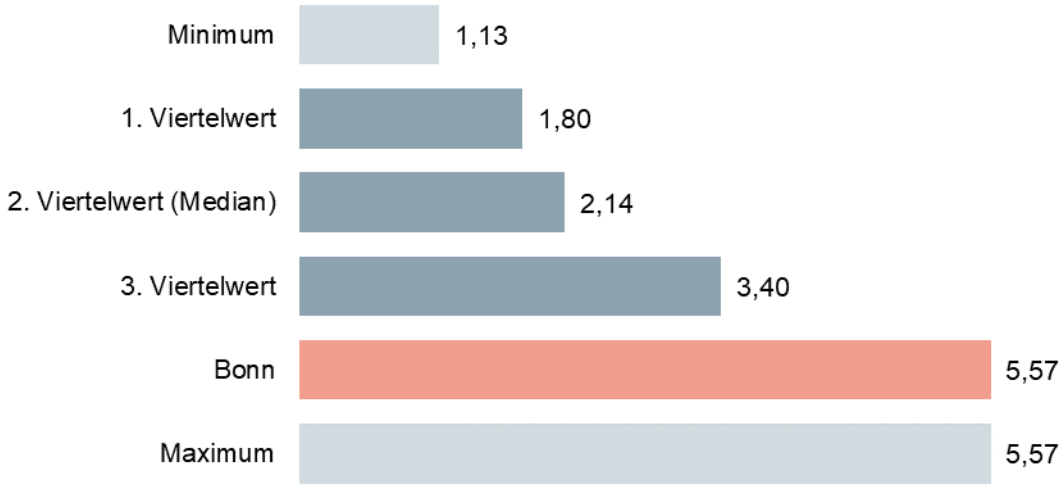
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

- **Feststellung**
  Die aufwendig gestalteten Friedhofsflächen verursachen hohe Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche. Die bereits vorliegenden Vorschläge zur Veränderung von Standards und Gestaltung wurden bisher nicht beschlossen. Inwieweit der Einsatz der Grünpflegekräfte wirtschaftlich bzw. entsprechend der festgelegten Pflegestandards erfolgt, lässt sich aufgrund fehlender Evaluation der Sollvorgaben und fehlender Tätigkeitsaufzeichnungen nicht beurteilen.

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 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Die gpaNRW hat die o.g. Werte anhand der Kosten aus der Gebührenkalkulation und der Flächen ermittelt. Die gpaNRW sieht die folgenden Gründe für die hohen Unterhaltungskosten in der **Stadt Bonn**:

- Die Anzahl von 40 Friedhöfen ist nachteilig für eine wirtschaftliche Grünpflege, da mehr Rüst- und Anfahrzeiten erforderlich sind, als bei einer geringeren Anzahl von Friedhöfen.
- Die Stadt Bonn hat für die Grünpflege die Pflegestandards abgestuft von A bis D definiert. Bisher ist für alle Friedhofsflächen der höchste Pflegestandard A festgelegt.
- Die Friedhöfe der Stadt Bonn sind aufwendig gestaltet: Es gibt viele repräsentative Flächen. Pflegeintensive Heckenpflanzungen sind nicht nur als Abgrenzung von Grabfeldern, sondern vielfach auch zwischen den Grabreihen angelegt.
- Umfangreiche Wegeflächen sind seit dem Verzicht auf Herbizide mechanisch oder thermisch zu behandeln, um ein Verkrauten zu verhindern.
- Der höhere Altersdurchschnitt der Friedhofspfleger führt zu höheren Entgelten.

Das Amt für Stadtgrün hat eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, um die Grünpflegekosten zu senken. Durch die im Abschnitt Flächenmanagement beschriebene Verdichtung der Grabfeldbelegung wird angestrebt, die Grünpflege zu vereinfachen. Im Entwurf des Friedhofskonzeptes ist vorgesehen, den Pflegestandard A nur noch für wenige repräsentative Flächen aufrecht zu erhalten. Die übrigen Flächen sollen in den Pflegestandard B ggf. auch C abgestuft werden.

Eine Vereinfachung der Gestaltung wurde bisher nur zurückhaltend praktiziert. Öffentlichkeit und Friedhofsnutzer haben hierzu eine kritische Einstellung. Positiv werden dagegen ökologisch wertvolle Umgestaltungen gesehen. So z. B. die Anlage der Blühwiese auf dem Südfriedhof. Inwieweit diese aber auch wirtschaftlich günstiger zu pflegen ist, kann derzeit nicht beurteilt werden, da keine Tätigkeitsaufzeichnungen gemacht werden (siehe auch folgenden Abschnitt). Aus Sicht der gpaNRW sollte eine vereinfachte Gestaltung weiterhin verfolgt werden. Insbesondere der Rückbau von Wegen könnte zu einer deutlichen Vereinfachung der Grünpflege führen.

Im Friedhofskonzept wird eine hochwertige Gestaltung z. B. von Memoriam-Gärten befürwortet. Die Nachfrage nach Bestattungen ist auf diesen Flächen gut, weil sie attraktiv gestaltet sind und die Angehörigen keine Grabpflege übernehmen müssen. Eine Konzentration der Belegung auf solchen Flächen ermöglicht ein weiteres Freiziehen anderer Friedhofsflächen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Abstufung der Pflegestandards zeitnah beschließen. Mit landschaftsplanerischer Unterstützung sollten dicht belegte Flächen attraktiv aber auch pflegeleicht gestaltet werden. Weitere Flächen sollten freigezogen werden, um die Pflege dort wirtschaftlicher zu gestalten. Mit dem Rückbau von Wegeflächen insbesondere in Randbereichen könnten die Grünpflegekosten weiter reduziert werden.

Die erforderlichen Arbeitsminuten für die Pflegestandards zu den jeweiligen Vegetationsarten sind bekannt. Seit der Organisationsuntersuchung 2013 hat das Amt für Stadtgrün keine aktuellen Daten zum erforderlichen Zeitbedarf (Sollzeit) für die jeweiligen Pflegearbeiten auf den Friedhöfen ermittelt. Zwischenzeitlich haben sich jedoch Grabbelegung und Friedhofsgestaltung verändert.

Anhand der guten Datenlage zu Vegetationsarten sollte der erforderliche Zeitbedarf für die Pflegearbeiten für jeden Friedhof neu ermittelt werden. So wird transparent, wie aufwändig die einzelnen Friedhöfe sind und welche Vegetationsarten den Aufwand im Wesentlichen verursachen. Die Kenntnis zum erforderlichen Zeitbedarf kann auch die Entscheidung zu Veränderungen der Friedhofsgestaltung unterstützen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte den Zeitbedarf (Sollzeit) für die Grünpflege anhand der aktuellen Flächenanteile neu ermitteln, um Zusammenhänge zwischen Friedhofsgestaltung, Pflegestandards und Arbeitsaufwand transparent zu machen. Zudem schafft sie so eine aktuelle Sollvorgabe für den Personaleinsatz.

Die Friedhofspfleger der Stadt Bonn haben ihre Tätigkeiten bis zur Organisationsuntersuchung 2013 detailliert erfasst. Auf dieser Basis wurde auch der Personalaufwand in der Kostenrechnung zugeordnet. Nach der Organisationsuntersuchung sind keine Tätigkeitsaufzeichnungen mehr erfolgt. Als Grund wird angeführt, dass die Aufzeichnungen zu viel Zeit in Anspruch nehmen. An Stelle der Tätigkeitsaufzeichnungen werden die Kosten seitdem anhand von Schlüs-

selzahlen ermittelt. Eine Überprüfung der Schlüsselung ist seit 2013 nicht erfolgt. Damit wird nicht mehr dokumentiert, wieviel Zeit tatsächlich für die jeweiligen Pflegearbeiten aufgewendet wird.

Für den Arbeitseinsatz auf den Friedhöfen sind die Meister in den Pflegebezirken verantwortlich. Sie entscheiden welche Tätigkeiten wie intensiv auf den Friedhöfen oder in Mischbezirken auch in den allgemeinen Grünflächen durchgeführt werden. Aufgrund der fehlenden Tätigkeitsaufzeichnungen lässt sich nicht überprüfen, inwieweit die Arbeitseinsätze dem erforderlichen Zeitbedarf entsprechen. Es gibt keine Transparenz zum tatsächlichen Personaleinsatz.

Der Aufwand für Tätigkeitsaufzeichnungen hat sich dank technischer Unterstützung in den letzten Jahren deutlich verringert. Zudem können die Aufzeichnungen mit geringem Aufwand ausgewertet werden. Die Zuordnung der Kosten zur Gebührenkalkulation wird dadurch genauer. Es wird deutlich, in welchen Bereichen die Stadt günstiger pflegt und in welchen Bereichen die Leistungen besser vergeben werden (Make-or-Buy).

→ **Empfehlung**
Die Tätigkeitsaufzeichnungen in der Grünpflege sollten mit entsprechender technischer Ausstattung wieder durchgeführt werden, um mehr Transparenz zur Wirtschaftlichkeit und für Make-or-Buy-Entscheidungen zu erhalten.

Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen liegt zentral beim Amt für Stadtgrün. Zuständigkeiten sind eindeutig geregelt. Die Prozesse sind aufeinander abgestimmt. Grabbelegung und Unterhaltung sind gut miteinander verzahnt. Die Gebührenkalkulation erfolgt innerhalb des Sachgebietes Bestattungswesens. So liegen alle relevanten Informationen zeitnah vor. In der Stadt Bonn sind die Strukturen und Prozesse effektiv gestaltet.		
F2	Zur strategischen Ausrichtung hat die Stadt Bonn ein detailliertes Friedhofskonzept erstellt, das geeignet ist, das Friedhofswesen zukunftsgerichtet wirtschaftlicher zu gestalten. Eine endgültige Beschlussfassung steht aufgrund der seit eineinhalb Jahren dauernden Abstimmungen aus. Damit fehlt die nötige Handlungsgrundlage zur Umsetzung des Konzeptes.	E2	Die Stadt Bonn sollte das Friedhofskonzept zeitnah beschließen, damit eine Handlungsgrundlage für weiter zu konkretisierende Ziele und Maßnahmen besteht. Die Zielerreichung sollte mit Kennzahlen und Indikatoren gemessen und in einem Berichtswesen dokumentiert werden.
F3	Die Grabvergabe und -verwaltung wird durch die Fachsoftware gut unterstützt. In Verbindung mit der geo-Software können alle relevanten Auswertungen für die strategische Steuerung der Grabvergabe und Grünpflege erzeugt werden. Die Datenlage könnte mit einer digitalen Grabstellenvergabe und digitalen Arbeitsaufzeichnungen weiter verbessert werden.	E3	Die Stadt Bonn sollte die Grabvergabe durch mobile Datengeräte unterstützen. Zudem sollte sie Tätigkeitsaufzeichnungen der Grünpflegekräfte digital erheben.
F4	Die Stadt Bonn führt bereits vielfältige Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit durch. Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Präsenz in Printmedien, im Internet und über Veranstaltungen hat die Stadt bisher nicht umgesetzt.	E4	Die Stadt Bonn sollte ihre Öffentlichkeitsarbeit - wie im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgeschlagen - mit einer eigenen Werbelinie, über Printmedien, Internet und Veranstaltungen erweitern, um die hohe Akzeptanz der Friedhöfe bei der Bonner Bevölkerung weiterhin zu sichern.
F5	Die Stadt Bonn erreicht im Friedhofswesen eine nahezu vollständige Kostendeckung. Es werden jedoch rund 30 Prozent der Kosten als gebührenneutral ausgegliedert. Zudem gibt es eine politisch gewollte Unterdeckung, die ebenfalls aus dem städtischen Haushalt finanziert wird. Es lässt sich derzeit nicht einschätzen, inwieweit die Schlüsselung der Personalkosten dem tatsächlichen Einsatz der Grünpflegekräfte auf den Friedhöfen entspricht. Die gpaNRW sieht hier einen Handlungsbedarf zur genaueren Kostenzuordnung.	E5.1	Die in diesem Bericht und im Entwurf des Friedhofskonzeptes aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten sollten dazu genutzt werden, Haushaltsbelastungen aus politisch gewollten Unterdeckungen und ausgegliederten gebührenneutralen Leistungen zu reduzieren.

	Feststellung		Empfehlung
		E5.2	Die Stadt Bonn sollte den Arbeitseinsatz in der Grünpflege anhand detaillierter Tätigkeitsaufzeichnungen in der Gebührenkalkulation berücksichtigen, um eine genauere Zuordnung des tatsächlichen Aufwandes zu erhalten.
F6	Bei den Grabnutzungsgebühren werden Vorteile aus der Wahlgrabnutzung nicht mit einem entsprechend höheren Gebührensatz belegt. Hierdurch ergeben sich bei zusätzlichen Bestattungen in den Wahlgräbern nur geringe Gebührenerträge für die Stadt. Zudem gibt es deutlich niedrigere Gebührensätze bei den Nebengrabtypen. Auch dies senkt das Gebührenaufkommen. Mit einem höheren Gebührenaufkommen könnte die Stadt einen Teil der ausgegliederten öffentlichen Grünanteile finanzieren.	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt, die Gebührensätze für Wahlgräber im Vergleich zu den Reihengräbern zu erhöhen, um die Nutzungsberechtigten der Wahlgräber angemessen an den Vorteilen der Wahlgrabnutzung und am Mehraufwand für die Grünpflege zu beteiligen.
		E6.2	Die Stadt Bonn sollte die niedrigen Gebühren der Nebengrabtypen im Hinblick auf eine angemessene Beteiligung aller Nutzer am Gebührenaufkommen überprüfen.
F7	Das umfangreiche Angebot zum großen Teil nur gering ausgelasteter Trauerhallen trägt zu einem niedrigen Kostendeckungsgrad bei. Höhere Gebühren würden zu einem weiteren Rückgang der Nutzung führen. Die im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgesehene Reduzierung der Anzahl der Trauerhallen ist geeignet, den Kostendeckungsgrad zu verbessern.	E7	Die Stadt Bonn sollte die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um die Aufwendungen zu senken und den Kostendeckungsgrad bei den Trauerhallen zu verbessern. Neben Abriss und Umnutzung sollte die Stadt auch eine Übernahme durch die Bestatter prüfen.
F8	In Bonn geht die Nachfrage nach Erdgräbern für Sargbestattungen zurück. Dagegen steigt die Nachfrage nach Bestattungen in Urnengräbern deutlich an. Hierdurch wird sich der Flächenbedarf in Zukunft verringern, auch wenn die Sterbefallzahlen insgesamt ansteigen.		
F9	Das Ziel, die Friedhofsfläche von 3,63 qm je Einwohner auf 2,5 qm je Einwohner zur reduzieren, wird positiv gesehen. Die Stadt erreicht dies, indem sie Flächen von gering belegten Grabfeldern freizieht, um sie auszugliedern. Dennoch besteht eine stark lückenhafte Belegung in den verbleibenden Grabfeldern, die aufgrund fehlender Nachfrage nicht geschlossen werden kann. Hierdurch gestaltet sich die Grünpflege aufwendiger.	E9	Der Rat der Stadt Bonn sollte die im Entwurf des Friedhofskonzeptes vorgeschlagene Flächenreduzierung beschließen, um die Aufwendungen für das Friedhofswesen zu verringern. Darüber hinaus sollten noch weitere Grabfelder als bisher vorgesehen freigezogen werden, um die Grünpflege zu vereinfachen.
F10	Das Amt für Stadtgrün hat die veränderte Grabwahl im Entwurf des Friedhofskonzeptes berücksichtigt. Hieraus hat das Amt den detaillierten Entwurf des Friedhofskonzeptes entwickelt. Die gpaNRW sieht hierin eine gute Planung des künftigen Flächenbedarfs.		

	Feststellung		Empfehlung
F11	Die aufwendig gestalteten Friedhofsflächen verursachen hohe Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche. Die bereits vorliegenden Vorschläge zur Veränderung von Standards und Gestaltung wurden bisher nicht beschlossen. Inwieweit der Einsatz der Grünpflegekräfte wirtschaftlich bzw. entsprechend der festgelegten Pflegestandards erfolgt, lässt sich aufgrund fehlender Evaluation der Sollvorgaben und fehlender Tätigkeitsaufzeichnungen nicht beurteilen.	E11.1	Die Stadt Bonn sollte die Abstufung der Pflegestandards zeitnah beschließen. Mit landschaftsplanerischer Unterstützung sollten dicht belegte Flächen attraktiv aber auch pflegeleicht gestaltet werden. Weitere Flächen sollten freigezogen werden, um die Pflege dort wirtschaftlicher zu gestalten. Mit dem Rückbau von Wegeflächen insbesondere in Randbereichen könnten die Grünpflegekosten weiter reduziert werden.
		E11.2	Die Stadt Bonn sollte den Zeitbedarf (Sollzeit) für die Grünpflege anhand der aktuellen Flächenanteile neu ermitteln, um Zusammenhänge zwischen Friedhofsgestaltung, Pflegestandards und Arbeitsaufwand transparent zu machen. Zudem schafft sie so eine aktuelle Sollvorgabe für den Personaleinsatz.
		E11.3	Die Tätigkeitsaufzeichnungen in der Grünpflege sollten mit entsprechender technischer Ausstattung wieder durchgeführt werden, um mehr Transparenz zur Wirtschaftlichkeit und für Make-or-Buy-Entscheidungen zu erhalten.

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 Bundesstadt Bonn 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 9
  - Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens 10
  - Laufzeit von Bauanträgen 11
  - Personaleinsatz 14
  - Digitalisierung 16
  - Transparenz 18
- Bauberatung 19
- Bauordnung 21
  - Bauüberwachung 21
  - Bauzustandsbesichtigungen 22
- Anlage: Ergänzende Tabellen 24

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn 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 Bauberatung der **Stadt Bonn** stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Dass diese Informationen auch Wirkung entfalten, zeigt sich in dem vergleichsweise niedrigen Anteil zurückgewiesener Bauanträge. Hier positioniert sich die Stadt Bonn knapp oberhalb des ersten Viertelwertes. Bei den zurückgenommenen Anträgen erzielt die Stadt Bonn dagegen einen überdurchschnittlichen Wert. Hier sollte die Stadt die Ursachen prüfen und entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen im vereinfachten **Baugenehmigungsverfahren** bietet die Stadt Bonn keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Der als Anlage beigefügte **Prozessablauf** ist effektiv. Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, schöpft die Stadt gut aus. Bonn gehört sowohl bei den vereinfachten als auch normalen Baugenehmigungsverfahren zu dem Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Gesamtlaufzeit von Bauanträgen.

Auch die gewählte Softwarelösung der Stadt Bonn ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Bei der digitalen Bearbeitung bestehen noch Entwicklungsmöglichkeiten.

Grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht hat die Stadt Bonn nicht festgelegt. Die Stadt arbeitet auch nicht systematisch mit **Kennzahlen**. Hier bietet es sich an, z. B. die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereichs zu unterstützen. Dies gilt ebenso für Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad, die bislang nicht im Haushalt abgebildet werden.

Die Stadt Bonn weist im interkommunalen Vergleich die höchste Anzahl an pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle aus. Aus Sicht der gpaNRW sollten organisatorische Maßnahmen geprüft werden, um das Personal zu entlasten.

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 stadtinternen 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. 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

Die **Stadt Bonn** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2017 mit 325.490 Einwohnern eine überdurchschnittlich einwohnerstarke kreisfreie Stadt Nordrheinwestfalens. Die Fläche von 141,07 qkm ist im Vergleich dagegen deutlich unterdurchschnittlich. Dies spricht für eine dichte Bebauung.

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	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	399	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	9,10	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	10,75	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	88,55	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,70	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Die **Stadt Bonn** gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den wenigsten Baugenehmigungen je Einwohner. In Bezug auf die Fläche ist die Fallzahl dagegen leicht überdurchschnittlich.

In Bonn gibt es nur noch wenige freie Flächen, die für eine Bebauung zur Verfügung stehen. Eines der letzten großen Neubaugebiete ist im Ortsteil Buschdorf in der Nähe zur Bornheimer Stadtgrenze geplant und soll etwa 280 neue Wohneinheiten schaffen. Im Wesentlichen konzentriert sich die Stadt daher auf eine Nachverdichtung. Die Fälle sind in der Regel daher aufwendiger.

Bei der Zusammensetzung der Fälle hat Bonn im Vergleich einen geringen Anteil an Fällen im normalen Genehmigungsverfahren und den zweithöchsten Anteil an Fällen im vereinfachten Genehmigungsverfahren. Im Jahr 2018 bestätigen sich diese Relationen.

Entwicklung der Fallzahlen für Bonn

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	9	7
Bauanträge	**1.275**	**1.113**
Davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	1.137	980
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	138	133

Im Kennzahlvergleich (Anzahl der Vergleichswerte: 20 Kommunen) zeigt das Jahr 2018 keine gravierenden Änderungen. Die Freistellungsverfahren spielen nach wie vor mit einem Anteil von unter einem Prozent kaum eine Rolle. Der Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren liegt mit 87,5 Prozent im Vergleich von 20 kreisfreien Städten 2018 immer noch nahe dem Maximalwert von 89,4 Prozent. Insgesamt verzeichnet die Stadt Bonn im Jahr 2018 nur noch 1.113 Bauanträge. Dies entspricht einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 12,7 Prozent.

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.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	4,83	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,08	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Die Stadt Bonn gehört zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Anzahl an intern eingeholten bauaufsichtlicher Stellungnahmen je Genehmigungsverfahren. Die extern eingeholten Stellungnahmen sind dagegen vergleichsweise niedrig.

Rechtmäßigkeit

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn bietet im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen.

- **Feststellung**
  Die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden aktuell nicht im Haushalt abgebildet. Somit kann nicht beurteilt werden, ob die Gebühren auskömmlich sind.

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 Bonn** hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 der Bauordnung des Landes NRW (BauO NRW 2000) gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW 2018 in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Daher wird die Stadt Bonn bei Beibehaltung der bisherigen Praxis die Frist auch künftig einhalten.

Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren, die bis zum 31. Dezember 2018 in § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelt wurde, hält die Stadt Bonn eher selten ein. In der Regel werden Stellungnahmen gleichzeitig angefordert, sofern eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen vorliegt. In der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW 2018 sind in § 64 Abs. 2 unveränderte Fristen aufgeführt, so dass die Stadt Bonn auch hier nicht fristgerecht agiert. Als Ursache hierfür nennt die Stadt Bonn folgende Beispiele:

- Beteiligung anderer Behörden
- Prüfung von planungsrechtlicher Befreiung
- Prüfung bauordnungsrechtlicher Abweichungen
- Eintragung von Baulasten

Insgesamt teilt die Stadt eine Durchlaufzeit von durchschnittlich etwa 100 Tagen bei den Bauanträgen im vereinfachten Genehmigungsverfahren mit. Damit liegt sie in der Regel über der gesetzlichen Frist von 84 Tagen.

Die Stadt benachrichtigt die Angrenzer gemäß § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000, sofern eine Überprüfung von Abweichungen gemäß § 73 Abs. 1 BauO NRW 2000 erforderlich ist. Meist erfolgt die Beteiligung schon durch die Bauherren. Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden.

Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. 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?

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu 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 Stadt Bonn gehört 2018 zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen. Der Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge ist dagegen unterdurchschnittlich.

Die 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.

Der Vergleich der kreisfreien Städte zeigt, dass in der **Stadt Bonn** eher wenige Bauanträge zurückgewiesen werden. Beim Anteil der zurückgenommenen Bauanträge erreicht die Stadt Bonn 2018 dagegen einen deutlich überdurchschnittlichen Wert. 2017 erzielte die Stadt noch einen unterdurchschnittlichen Wert (4,23 Prozent).

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	2,79	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	6,47	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die Stadt Bonn hält auf Ihrer Interseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Hier können Antrags-Formulare online ausgefüllt und dann gespeichert oder ausgedruckt werden. Diese Bauberatungen sollen dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen (siehe Berichtsabschnitt „Bauberatung“).

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Der geringe Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen in Bonn in der Regel gut informiert sind. So konnten sie ihre

Bauanträge überwiegend vollständig vorlegen. Sowohl 2017 als auch 2018 wies Bonn überdurchschnittlich viele vereinfachte Bauantragsverfahren auf. Bei diesen ist in der Regel die Komplexität der Antragsunterlagen nicht so hoch wie bei den normalen Genehmigungsverfahren, so dass es den Antragstellern in diesen Fällen leichter fällt, die Unterlagen beizubringen.

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. Vielmehr sind auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

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 nötig: Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte Maßnahmen prüfen, um den hohen Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen wieder zu reduzieren.

Weitere Ausführungen zu den Beratungsleistungen werden im Berichtsabschnitt Bauberatung dargestellt.

Geschäftsprozesse

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess überwiegend mit einer fachspezifischen Software und der gesetzlich vorgeschriebenen Papierakte.

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. Hier weist die **Stadt Bonn** keine Lücken auf. Die eingesetzte Software unterstützt dabei die zu durchlaufenden Prozesse bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Klare Regelungen sowie Dienstanweisungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen der Stadt geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen/Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadt Bonn hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt sechs Dezernate verteilt. Diese werden vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten geführt. In den Dezernaten erfolgt eine

weitere Untergliederung der Aufgaben in Stabsstellen, Referate und Ämter, die sich ihrerseits in weitere Abteilungen verzweigen. Der Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Dezernat III angesiedelt. Die Bauaufsicht ist dort als Bauordnungsamt angegliedert. Das Bauordnungsamt verzweigt sich in zwei Abteilungen: Die Verwaltungs- und Beitragsabteilung (63-1) und die Bautechnik (63-2). Die technische und baurechtliche Prüfung von Anträgen im vereinfachten Verfahren erfolgt in der Abteilung Bautechnik grundsätzlich nach regionalen Zuständigkeiten für die beiden Bauaufsichtsbezirke Bonn und Hardtberg sowie Bad Godesberg und Beuel. Sonderbauten, wiederkehrende Prüfungen und die Prüfung von Wohnungsbauförderungen werden im Sachgebiet „Besondere bautechnische Angelegenheiten“ bearbeitet.

Die Aussteuerung der Anträge und die Personaleinsatzplanung erfolgen durch die Abteilungsleitung unter Berücksichtigung einer möglichst gleichmäßigen Auslastung des jeweils verfügbaren Personals und laufender und evtl. anstehender Großprojekte.

Da die Stadt Bonn alle Bauanträge in Papierform erhält und parallel zur teilweise elektronischen Bearbeitung die Papierakte führt, sind die Vorgänge vollständig in Papier vorhanden.

Bisher wurde noch kein Bauantrag digital bei der Stadt Bonn eingereicht. Derzeit erfordert § 70 Absatz 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Im Zuge des Digitalisierungsfortschritts ist abzuwarten, wie sich auch diese gesetzlichen Vorgaben weiterentwickeln, so dass eine komplett digitale Aktenführung einfacher erfolgen kann.

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 beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

- **Feststellung**
  Der Prozessablauf in der Stadt Bonn ist effektiv. Es bestehen klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte die 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.

Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist bei der **Stadt Bonn** auch nach den ab 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Landesbauordnung gleichgeblieben.

Die Beteiligung weiterer Stellen erfolgt bereits elektronisch. Dadurch ergibt sich eine Zeitersparnis, da die Sachbearbeiter auf die elektronisch abgelegten Texte zugreifen können, um diese im

weiteren Bearbeitungsverlauf zu verwenden (Kopiermöglichkeit). Zudem wird die Erinnerung an Wiedervorlagen durch die Softwarenutzung unterstützt.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**
Bei den Bauanträgen erreicht die Stadt Bonn Laufzeiten, die deutlich kürzer sind als in den Vergleichskommunen.

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.

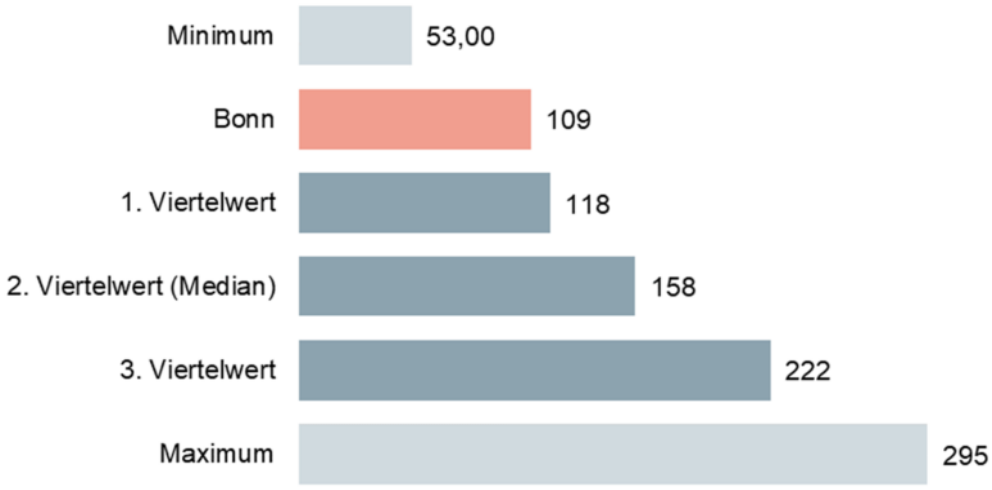
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- 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.

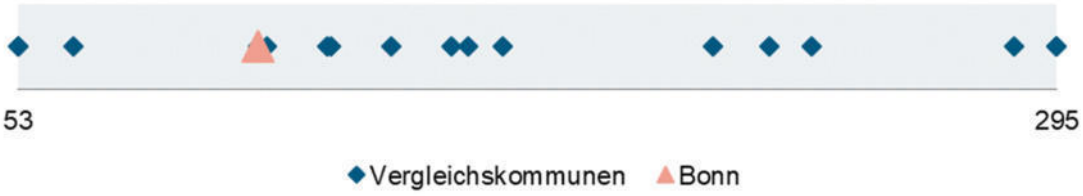
Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, so dass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

Die **Stadt Bonn** weist in 2018 eine vergleichsweise niedrige durchschnittliche Gesamtlaufzeit ab Antragseingang im normalen Genehmigungsverfahren auf.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

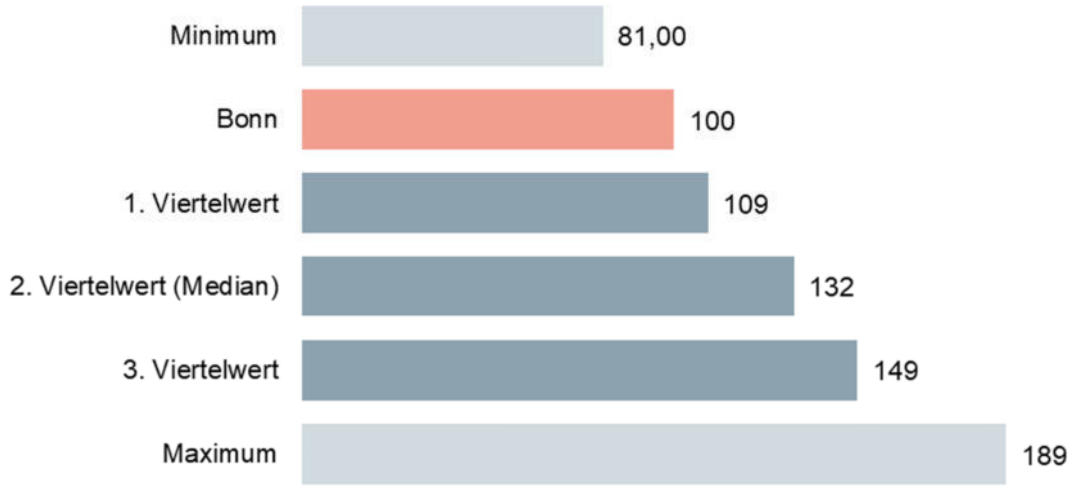


2017 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

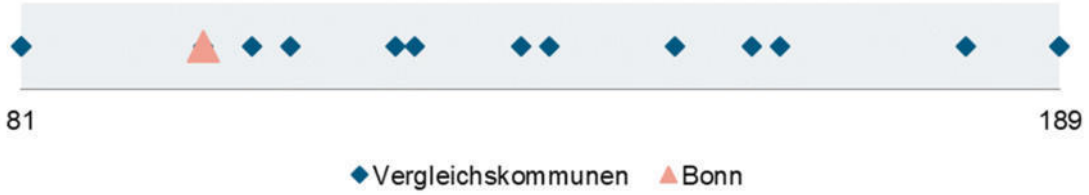
Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
162	100	142	152	201	261	16

2018 erreichten zwei Kommunen einen Wert unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen. Im Jahr 2017 erreichte keine der 16 Kommunen im Vergleich einen Wert unter 100 Tagen. Durch die ab 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung der Laufzeit auch anhand dieser Berichte verfolgen.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) in Tagen 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
109	98	116	128	145	176	14

Die Stadt Bonn gehört bei den vereinfachten Genehmigungsverfahren sowohl 2017 als auch 2018 zu den Kommunen mit den niedrigsten Gesamtlaufzeiten.

Angaben zu den durchschnittlichen Laufzeiten ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig war, konnten nicht ermittelt werden. Die Kenntnis der Dauer einzelnen Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist eine wichtige Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Standardabweichungen müssen interne (z. B. Personalausfall) und externe Ursachen (z. B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung und evtl. Information der Beteiligten getroffen werden können.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte zukünftig auch die Laufzeiten ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt, bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides erheben.

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**
  Bei der Stadt Bonn hat sich der Personaleinsatz in 2018 reduziert. Durch die gesunkenen Fallzahlen ist der Kennzahlenwert auf gleichem Niveau wie 2017.

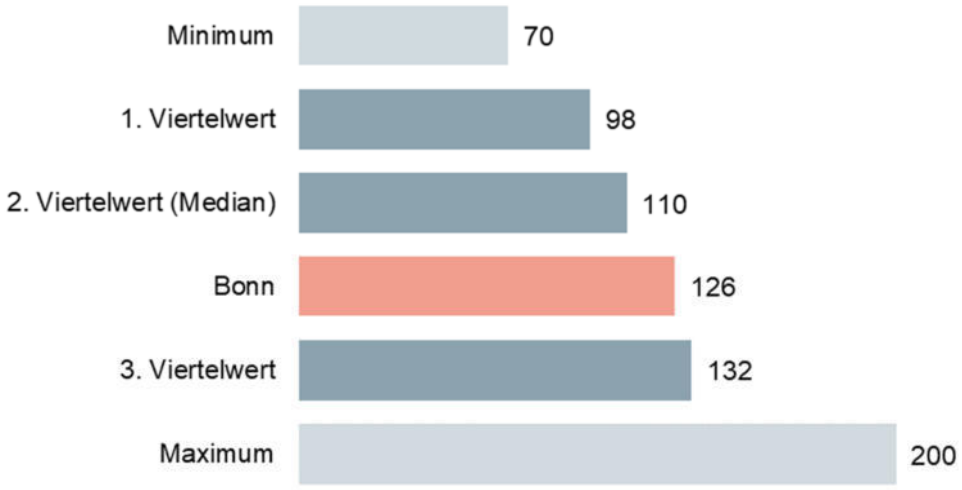
Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, 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 Bonn** im Jahr 2017 insgesamt 13,04 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 2,77 Vollzeit-Stellen, der mit rund 21,4 Prozent vergleichsweise hoch ausfällt. Auf die Sachbearbeitung entfielen 10,27 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 8,87 der Overhead auf 2,71 Vollzeit-Stellen.

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 Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
125	73	92	115	132	181	21

In der aktuellen Situation sollte zunächst die weitere Entwicklung der Zahlen abgewartet werden. Da ab 01. Januar 2019 die neue Landesbauordnung in Kraft ist, könnten die Fallzahlen wieder ansteigen, wenn Bauwillige das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung abgewartet haben. Insoweit ist die Kenntnis des Fallzahlverlaufs wichtig, um die Auslastung der Bediensteten besser steuern zu können.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten, um auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.

Die zur Verfügung stehende Software unterstützt die Sachbearbeitung bei der Prüfung eingehender Anträge durch integrierte Checklisten bzw. zu durchlaufende Prüfroutinen. Daneben bestehen klare Dienstanweisungen.

Im Vorfeld eines Bauantrages können bereits Anträge auf einen Vorbescheid gestellt werden. Diese förmlichen Bauvoranfragen gemäß § 71 BauO NRW 2000 hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst. Für den von der

gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren bei der Stadt Bonn 2017 2,3 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,49 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 1,81 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	83	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	23,23	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,60	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 informatorischen Gründen mit abgebildet, denn maßgeblich ist die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Hier erreicht die Stadt Bonn einen unterdurchschnittlichen Wert. Da die Zahl der Vorbescheide von 198 im Jahr 2017 auf 161 im Jahr 2018 gesunken ist – die Stadt Bonn aber einen leicht erhöhten Personaleinsatz aufweist – hat sich der Kennzahlenwert entsprechend von 109 im Jahr 2017 auf 83 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2018 verschlechtert.

Digitalisierung

→ **Feststellung**
Die gewählte Softwarelösung der Stadt Bonn ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Bonn baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.

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.

Die in der Bauaufsicht der **Stadt Bonn** eingesetzte Software wird im Bereich Baugenehmigungsverfahren, Wiederkehrende Prüfungen und Baulasten eingesetzt.

Sie verfügt zum Beispiel über folgende Funktionen:

- Verwalten und Bearbeiten von Vorgängen
- Erstellen von Dokumenten mit Unterstützung des Vordruckwesens

- Überwachung von Fristen, Wiedervorlagen
- Nutzung von Barcodes für Aktenumlauf und Rückantwort von Dokumenten
- Online-Auskunft für den Antragssteller/-innen
- Erstellen von Statistiken, Reports

Mit der Implementierung einer neuen Software strebt die Stadt Bonn an, die technische Unterstützung zukünftig weiter zu optimieren.

Bei der Stadt Bonn gehen Bauanträge grundsätzlich in Papierform ein. Sonstige Anfragen nimmt die Stadt auch als E-Mail entgegen. Die Anträge werden durch die Eingabe in die Fachsoftware mit einer Aktennummer vergeben. Aus dieser sind auch die zuständigen Bereiche innerhalb der Verwaltung ablesbar. Gemäß der im System hinterlegten Nummer und dem jeweiligen Stand des Antragsverfahrens sind die Akten in den Aktenschränken alphabetisch nach Straßen und Hausnummern auffindbar. Die eingesetzte Software unterstützt zudem mit der Funktion, den chronologischen Bearbeitungsablauf der Vorgänge darzustellen.

Elektronisch eingereichte Bauanträge kann die Bauaufsicht der Stadt Bonn nicht annehmen. Hierfür fehlen bislang insbesondere die technischen Voraussetzungen. Zudem müssen die Anträge eigenhändig unterschrieben sein. In der Regel erfolgt die Beteiligung über eine Papierakte. Eine Digitalisierung der Akte wird bislang nicht vorgenommen.

Stellungnahmen aus den beteiligten Fachbereichen bearbeitet die Stadt hingegen in der Regel elektronisch. Diese gehen meist auch per E-Mail in der Bauaufsicht ein. Eine Verbesserung der Durchlaufzeiten stellte die Stadt jedoch nur in geringfügigem Umfang fest. Hierbei handelt es sich allerdings um eine subjektive Empfindung. Eine messtechnische Erfassung der Durchlaufzeiten führte Bonn hierzu nicht durch.

Die Stadt Bonn verfügt über ein Tool, welches von den Antragsstellerinnen und Antragsstellern genutzt werden kann, um online den Bearbeitungstand des Bauantrages einzusehen. Dazu erhalten sie mit der Eingangsbestätigung eine Auftragsnummer und eine Pin-Nummer mit denen Informationen eingesehen werden können. Diese aus Kundensicht sehr serviceorientierte Leistung führt ebenfalls zu einer höheren Transparenz bei der Bearbeitung des jeweiligen Anliegens.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden können und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Transparenz

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn verzichtet bislang darauf, systematisch mit Kennzahlen und Zielen zu arbeiten.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte die Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen) dienen der Bauaufsicht der **Stadt Bonn** derzeit nicht als Steuerungsgrundlage. Die Stadt hat sich jedoch zum Ziel gesetzt, eine möglichst geringe Klagequote zu erreichen.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Veränderung in der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Bonn eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte:

- Ergebnis pro Einwohner
- Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
- Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter
- Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
- Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent
- Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent

→ **Empfehlung**
Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Bauberatung

Feststellung
Die Bauberatung der Stadt Bonn stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die Wirkung zeigt sich in dem vergleichsweise geringen Anteil zurückgewiesener Bauanträge.

Im Bereich Bauberatung gibt die 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.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. Somit nimmt die gpaNRW in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauberatung“ nur auf die übrigen erhobenen Mengendaten Bezug. Dies sind die förmlichen Bauvoranfragen und die Auskünfte aus dem Baulastenkataster.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei der **Stadt Bonn** im Jahr 2017 insgesamt 2,49 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,49 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 2,0 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 erhöhte sich der Personaleinsatz minimal auf 2,96 Vollzeit-Stellen.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	0,73	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	19,93	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Die Wirkung guter Information drückt sich beispielsweise in den für die Stadt Bonn bereits festgestellten geringen – im Bereich des ersten Viertelwertes liegenden – Anteil zurückgewiesener Bauanträge aus. Informationen liefert die Bauberatung entweder persönlich oder über bereitgestellte Medien.

Grundsätzlich ist die Aufgabe der Bauberatung eine freiwillige Leistung der Stadt. Eine gute Beratung kann für sie zu Synergien in der Bearbeitung führen, sodass sich ein derartiges Beratungsangebot refinanziert.

Wie in nahezu allen Kommunen nimmt der Schriftverkehr per E-Mail auch in Bonn erheblich zu. Um die Beantwortung dieser E-Mailanfragen schneller beantworten zu können, bietet es sich an, Textbausteine zu entwickeln und einzusetzen. Insbesondere wenn Anfragen über eine bloße Auskunft hinausgehen und den Charakter einer Bauvoranfrage entwickeln, könnte auf

diesem Weg ein einheitliches Vorgehen sichergestellt werden, indem das Stellen einer förmlichen Bauvoranfrage in der Antwort empfohlen wird.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte die Einführung von Textbausteinen prüfen, um die Gleichbehandlung von Anfragen sicher zu stellen und E-Mailanfragen schneller beantworten zu können.

Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt die 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 Bonn führt bei ihren Bauten in den überwiegenden Fällen auch Bauüberwachungen durch.

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.

In der Vergangenheit 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).

Da die **Stadt Bonn** sich nicht auf Stichproben beschränkt, sondern grundsätzlich – mit Ausnahme von Bagatellfällen – alle Bauten überwacht, braucht sie aus ihrer Sicht keinen Entscheidungskatalog. Aus Sicht der gpaNRW sollte es aber Abgrenzungskriterien dazu geben, wann ein Bagatellfall vorliegt und wann nicht.

2017 wurden 864 und im Jahr 2018 813 Bauüberwachungen von den Bediensteten der Bauaufsicht durchgeführt. Eine organisatorische Trennung zwischen Baugenehmigung und Bauordnung gibt es in Bonn nicht. Die Stellenanteile wurden entsprechend geschätzt. Eine Belastung des eingesetzten Personals stellen in Bonn auch die wiederkehrenden Prüfungen von Sonderbauten dar. Die bestehenden Sonderbauten sind in einem Turnus von drei bis sechs Jahren zu überprüfen. Das hierfür benötigte Personal berücksichtigt die gpaNRW in dieser Prüfung nicht.

Bauzustandsbesichtigungen

Feststellung

Die Stadt Bonn bildet den Maximalwert bei den pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle. Beim Overhead-Anteil bildet die Stadt Bonn den Minimalwert.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW 2018 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 die Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauordnung waren bei der **Stadt Bonn** im Jahr 2017 insgesamt 3,04 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,08 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 2,96 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 erhöhte sich der Personaleinsatz leicht auf 3,08 Vollzeit-Stellen.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	400	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	2,60	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	100	19,61	42,04	100	100	100	13

Zu den Bauzustandsbesichtigungen zählen Rohbau- und Fertigstellungsabnahmen. Bei der Stadt Bonn wurden 2017 350 und 2018 416 Rohbauabnahmen gezählt. Die Anzahl der Fertigstellungsabnahmen liegt in Bonn 2017 bei 857 und 2018 bei 738 Fällen. Die Stadt führt über den gesetzlich erforderlichen Rahmen hinaus keine zusätzlichen Bauzustandsbesichtigungen durch.

Empfehlung

Die Stadt Bonn sollte prüfen, ob sie den Personaleinsatz zur Bearbeitung bauordnungsbehördlicher Verfahren durch interne Umschichtungen erhöhen sollte. In einem ersten Schritt müssten die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen zur Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschaffen werden. Darüber hinaus bietet es sich an, Standards in Form

von Prioritätensetzungen und eine Festlegung von Kontrollschwerpunkten als organisatorische Grundlagen zu dokumentieren.

Die Stadt Bonn weist im interkommunalen Vergleich den niedrigsten Overhead-Anteil im Bereich der Bauordnung aus.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte den Anteil des Overheads auf Optimierungsmöglichkeiten hin überprüfen, um eine sachgerechte Führungs- und Leitungsfunktion sicherstellen zu können.

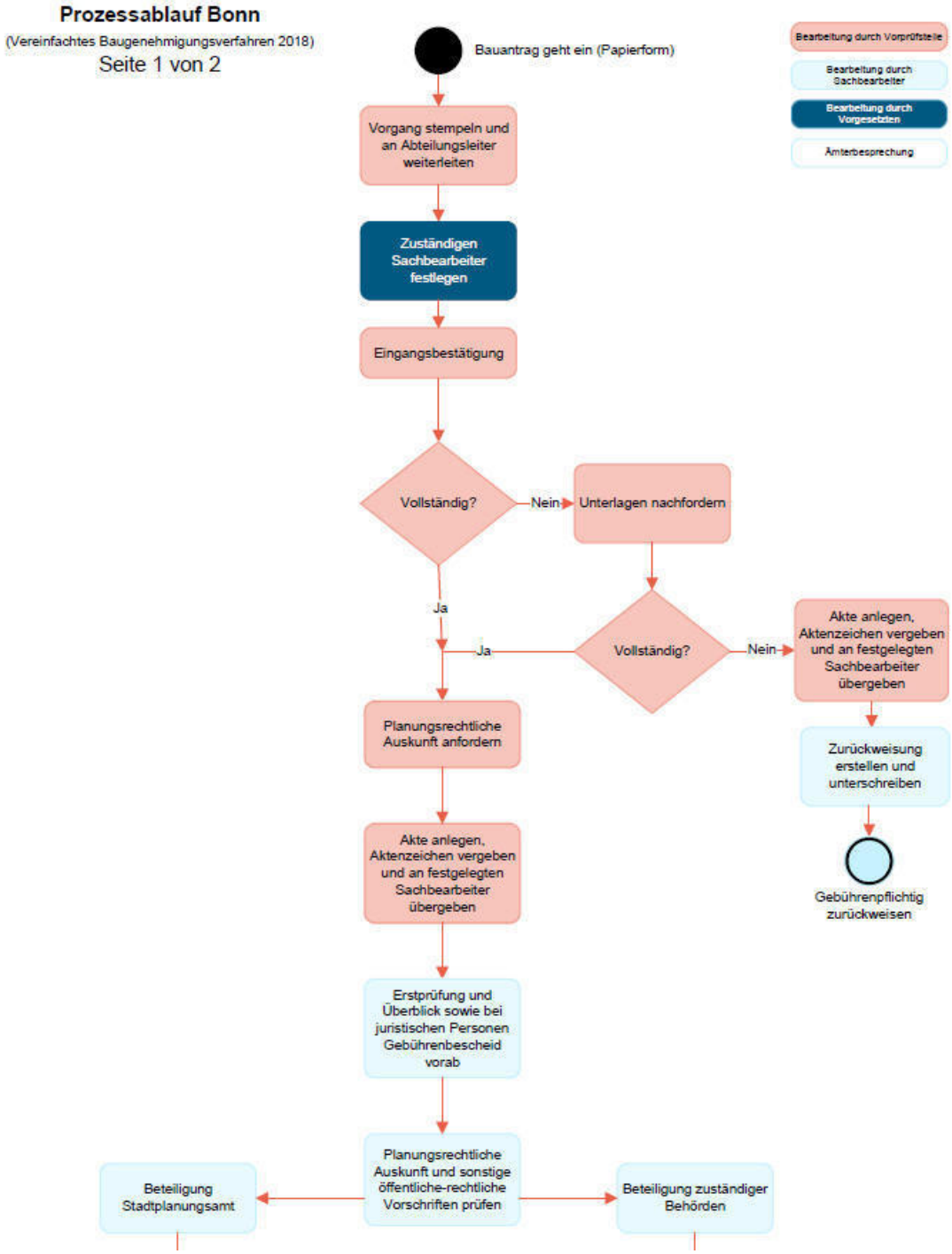
Anlage: Ergänzende Tabellen

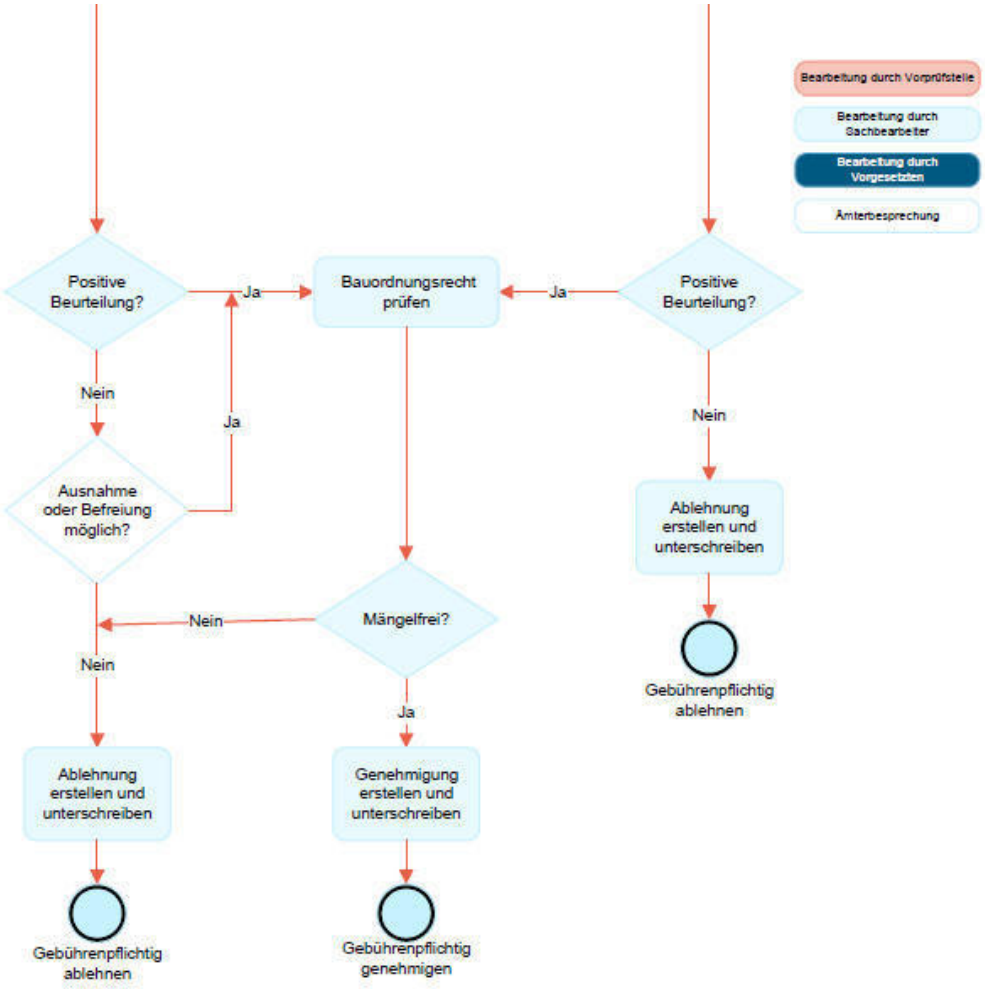
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bonn bietet im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bei den von der gpaNRW betrachteten Bereichen keine Ansatzpunkte für etwaige Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen.		
F2	Die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad werden nicht im Haushalt abgebildet. Somit kann nicht beurteilt werden, ob die Gebühren auskömmlich sind.	E2	Die Stadt Bonn sollte die Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad ermitteln, um zu verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
F3	Die Stadt Bonn gehört 2018 zum Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen. Der Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge ist dagegen unterdurchschnittlich.	E3	Die Stadt Bonn sollte Maßnahmen prüfen, um den hohen Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen wieder zu reduzieren.
F4	Die Stadt Bonn hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess überwiegend mit einer fachspezifischen Software und der gesetzlich vorgeschriebenen Papierakte.		
F5	Der Prozessablauf in der Stadt Bonn ist effektiv. Es bestehen klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip insbesondere für alle Entscheidungen zu Abweichungen oder Befreiungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.		
F6	Bei den Bauanträgen erreicht die Stadt Bonn Laufzeiten, die deutlich kürzer sind als in den Vergleichskommunen.	E6	Die Stadt Bonn sollte zukünftig auch die Laufzeiten ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides erheben.
F7	Bei der Stadt Bonn hat sich der Personaleinsatz in 2018 reduziert. Durch die gesunkenen Fallzahlen ist der Kennzahlenwert auf gleichem Niveau wie 2017.	E7	Die Stadt Bonn sollte die Entwicklung der Fallzahlen weiterhin beobachten, um auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Bonn ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Bonn baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.		

	Feststellung		Empfehlung
F9	Die Stadt Bonn verzichtet bislang darauf, systematisch mit Kennzahlen und Zielen zu arbeiten.	E9	Zielwerte und Qualitätsstandards sollten definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
F10	Die Bauberatung der Stadt Bonn stellt Bauwilligen auf diversen Wegen Informationen bereit. Die Wirkung zeigt sich in den im Vergleich auf dem Niveau des ersten Viertelwertes liegenden Anteil zurückgewiesener Bauanträge.	E10	Die Stadt Bonn sollte die Einführung von Textbausteinen prüfen, um die Gleichbehandlung von Anfragen sicher zu stellen und E-Mailanfragen schneller beantworten zu können.
F11	Die Stadt Bonn führt bei ihren Bauten in den überwiegenden Fällen auch Bauüberwachungen durch.		
F12	Die Stadt Bonn bildet den Maximalwert bei den pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle. Beim Overhead-Anteil bildet die Stadt Bonn den Minimalwert.	E12.1	Die Stadt Bonn sollte prüfen den Personaleinsatz zur Bearbeitung bauordnungsbehördlicher Verfahren durch interne Umschichtungen zu erhöhen. In einem ersten Schritt müssten die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen zur Qualifizierung der Mitarbeiter geschaffen werden. Darüber hinaus bietet es sich an Standards in Form von Prioritätensetzungen und eine Festlegung von Kontrollschwerpunkten als organisatorische Grundlagen zu dokumentieren.
		E12.2	Die Stadt Bonn sollte den Anteil des Overheads auf Optimierungsmöglichkeiten hin überprüfen, um eine sachgerechte Führungs- und Leitungsfunktion sicherstellen zu können.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018




Bearbeitung durch Vorprüfstelle
Bearbeitung durch Sachbearbeiter
Bearbeitung durch Vorgesetzten
Ämterbesprechung
Positive Beurteilung?
Ja
Bauordnungsrecht prüfen
Ja
Positive Beurteilung?
Nein
Ja
Nein
Ausnahme oder Befreiung möglich?
Ablehnung erstellen und unterschreiben
Gebührenpflichtig ablehnen
Nein
Mängelfrei?
Nein
Ja
Ablehnung erstellen und unterschreiben
Genehmigung erstellen und unterschreiben
Gebührenpflichtig ablehnen
Gebührenpflichtig genehmigen

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 Bundesstadt Bonn 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 9
- Wirtschaftlichkeit 11
  - Zahlungsabwicklung i. e. S. 11
  - Vollstreckung 19

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bonn 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 Bonn erledigt ihre Aufgaben mit geringem personellen Einsatz sach- und zeitgerecht. Bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten erzielt die Stadt Bonn die höchsten Leistungswerte. Auch bei den SEPA-Lastschriftmandaten sind die Quoten überdurchschnittlich. Bei der ordnungsmäßigen und organisatorischen Aufgabenerfüllung sind kaum Regelungslücken erkennbar. Die Stadt Bonn führt die Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen dezentral durch. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt die Aufgaben bei der Zahlungsabwicklung zentralisieren. Um noch gezielter und systematischer steuern zu können, sollte die Stadt ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Bei der Digitalisierung in der Verwaltung hat die Stadt Bonn ebenfalls noch Entwicklungspotenzial. Im Geschäftsablauf stellen sich die teilweise fehlenden Sollstellungen als Belastung heraus. Hier sollte die Stadt Bonn Maßnahmen ergreifen um die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen zu verringern.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Bonn verzeichnet seit 2016 eine hohe Fluktuation. Entsprechend häufig musste neues Personal geschult und eingearbeitet werden. Die Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen erreichte infolgedessen unterdurchschnittliche Werte. Die Verwaltung rechnet nach der Einarbeitungsphase mit einer steigenden Anzahl an abgewickelten Fällen je Vollzeitstelle. Aus Effektivitätsgründen und aus Steuerungsaspekten sollte die digitale Vollstreckungsakte zeitnah installiert werden. Dies dürfte auch die Fallbearbeitung erleichtern und zu besseren Ergebnissen führen. Daneben sollte die Stadt Bonn wie bereits geplant die Abnahme der Vermögensauskunft mit den eigenen Vollziehungskräften wahrnehmen. Dem eventuellen Mehraufwand für die Eigenabnahme stehen reduzierte Zeiten für den Wegfall der Auswertungen der Protokolle der Gerichtsvollzieher und eventuelle Nachrecherchen gegenüber. Die Stadt Bonn hat im Laufe des Jahres 2019 eine Vollstreckungssoftware angeschafft. Mit Beginn des Jahres 2020 beabsichtigt die Stadt alle Fälle mithilfe der Software abzuwickeln.

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 zwischen Ist- und Sollbestand 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 Bonn** 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 3[1] bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1[2] 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 Bonn 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 Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn erreicht einen leicht unterdurchschnittlichen Wert.

Dieser Erfüllungsgrad setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Ordnungsmäßigkeit

- **Feststellung**
  Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen hohen Wert. Die Anforderungen der KomHVO NRW sind weitestgehend erfüllt.

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

[1] nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

[2] nein = 0; ja = 1

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Bonn** hat mehrere Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen erlassen, die für die Erfüllungsgrade relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen berücksichtigt:

- Dienstanweisung für die Bewirtschaftung und die Finanzbuchhaltung bei der Bundesstadt Bonn vom 19. Oktober 2013
- Dienstanordnung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement vom 07. Mai 2015
- Dienstanordnung für die Neuaufnahme und die Umschuldung von Kommunalkrediten
- Dienstanordnung für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung sowie für die Anlage von vorübergehend nicht benötigten Finanzmitteln vom 26. Oktober 2017
- Dienstanweisung über den Zahlungsverkehr außerhalb der Räume des Kassen- und Steueramtes vom 10. Juli 2015
- Dienstanweisung der Stadt Bonn über die Verwaltung und Verwahrung von Wertgegenständen und anderen Gegenständen vom 15. Januar 2007
- Dienstanweisung für die Verwendung elektronischer Zahlungsmittel zur Auszahlung vom 19. Dezember 2013
- Dienstanweisung für den Vollziehungsdienst der Stadtkasse Bonn vom 10. Juli 1992

Die Stadt Bonn erreicht 97 Prozent (Median 97 Prozent). Die Dienstanweisungen der Stadt Bonn entsprechen in den von uns untersuchten einzelnen Punkten fast vollständig den rechtlichen Anforderungen. Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

Entsprechend § 32 Abs. 3 KomHVO NRW können Beschäftigte, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von städtischen Ansprüchen beauftragt werden. In der Stadt Bonn wird diese Möglichkeit bislang nicht umgesetzt. Federführend für die Bearbeitung von Forderungen ist das Fachamt, das den Hauptanspruch erhoben hat. Somit führt auch jedes Amt eigene Niederschlagungslisten

Nach Auffassung der gpaNRW bringt die Zentralisierung von Stundung, Niederschlagung und Erlass eine Verbesserung in den Abläufen. Die Zahlungsabwicklung bzw. Vollstreckung weiß im Regelfall mehr über die Finanzlage und die Zahlungsmoral des Schuldners als ein Fachamt.

Schon bisher haben die Fachämter hierzu Informationen weitergeben müssen. Eine zentrale Niederschlagungsliste verringert die Gefahr von Forderungsverlusten. Diese führt die Stadt Bonn bislang nicht.

→ **Empfehlung**
Zukünftig sollte nur noch eine zentrale Niederschlagungsliste in der Zahlungsabwicklung geführt werden. Zudem sollte die Stadt Bonn die Zuständigkeit für Niederschlagungen auf die Zahlungsabwicklung übertragen.

Organisation

- **Feststellung**
  Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen durchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten. Die gpaNRW sieht positiv, dass die Stadt Bonn die Vermögensauskunft zukünftig selbst abnehmen will. Durch die beabsichtigte Selbstabnahme der Vermögensauskunft behält die Stadt Bonn das gesamte Verfahren in eigener Hand und vermeidet Unklarheiten.

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 der Stadt Bonn gestellt. Die Stadt erreicht 88 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgenden Punkten bestehen insoweit noch Handlungsmöglichkeiten.

Die Reform der Sachaufklärung ist seit dem 01. Januar 2013 in Kraft. Es besteht nach § 5a VWVG NRW ein Optionsrecht. Demnach können sich die Kommunen entscheiden, ob sie die Abnahme der Vermögensauskunft selbst durchführen oder den Gerichtsvollzieher beauftragen. Der Vorteil der Selbstabnahme liegt jedoch darin, dass die Kommune das gesamte Verfahren in der Hand behält und eventuelle Unklarheiten in Fremdberichten vermeidet. Für die Selbstabnahme ist daher keine wesentliche Mehrarbeit zu erwarten.

In der **Stadt Bonn** ist die Reform der Sachaufklärung bisher nur teilweise umgesetzt. Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen, nutzt die Stadt noch nicht. Die Stadt Bonn beabsichtigt aber die Vermögensauskunft zukünftig selbst vorzunehmen. Hierfür ist eine entsprechende Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig.

Die Stadt Bonn nutzt bislang nicht die Möglichkeit, die Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen in der Zahlungsabwicklung zu zentralisieren. Derzeit liegt die Zuständigkeit für Stundungs-, Niederschlagungs-, Erlass- und Aussetzungsverfahren bei dem Amt, das die Forderung erhoben hat.

Die zentrale Bearbeitung bei der Zahlungsabwicklung gewährleistet eine einheitliche Ermessensentscheidung und bietet einen besseren Überblick über die gesamte finanzielle Situation eines Schuldners.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte die Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen künftig zentral von ihrer Zahlungsabwicklung durchführen lassen. Dabei sollte diese Aufgabe getrennt von der Vollstreckung bleiben.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

- **Feststellung**
  Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen unterdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Bonn nicht aufgebaut. Es wurden bislang keine Ziele festgelegt und auch kein Berichtswesen aufgebaut.

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 daneben 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 Bonn** erreicht 33 Prozent (Median 50 Prozent).

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt zumindest die Kennzahlen aus dem vorliegenden Bericht weiter erheben, um Veränderungen und Verbesserungen in Zahlungsabwicklung und Vollstreckung darstellen zu können. Es gibt einige wichtige Ziele und Kennzahlen, die steuerungsrelevant sind.

- **Empfehlung**
  Es sollte zeitnah ein kennzahlengestütztes Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufgebaut werden, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.

Für den Aufbau eines Controllings als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen ist die Fortschreibung einiger in dieser Prüfung erhobenen Kennzahlen denkbar.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

- **Feststellung**
  Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Bonn einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen noch weitreichende Entwicklungsmöglichkeiten.

In einer Kommune 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 Bonn** nimmt Rechnungen nicht an zentraler Stelle an. Die Rechnungen werden grundsätzlich für die Archivierung eingescannt. Auf einen Ausdruck in Papierform wird nicht verzichtet.

E-Rechnungen kann die Stadt Bonn zurzeit noch nicht annehmen. Zum einen sind die technischen Voraussetzungen noch nicht geschaffen, zum anderen sind die meisten Rechnungssteller selber noch nicht in der Lage, e-Rechnungen zu versenden. Dazu muss zunächst ein flächendeckender Workflow (außerhalb der Verwaltung) aufgebaut werden. Sofern eine e-Rechnung eingeht, kann diese daher nicht medienbruchfrei weiterbearbeitet werden, sondern wird zur Weiterbearbeitung ausgedruckt und eingescannt.

Es ist gewährleistet, dass sowohl die beteiligten Fachdienste als auch die Rechnungsprüfung Zugriff auf das elektronische Archiv haben.

Eine elektronische Überleitung der Vollstreckungsaufträge ist aufgrund einer fehlenden Software bislang nicht möglich. Diese würde das Verfahren beschleunigen und vereinfachen. Außerdem würden sich auch die Auswertemöglichkeiten verbessern. Die elektronische Überleitung von Vollstreckungsforderungen nutzen bereits viele Vergleichskommunen.

Die Vollziehungskräfte im Außendienst sind nicht mit Tablets ausgestattet. Die Stadt Bonn verfolgt das Prinzip „Innendienst vor Außendienst“. Die Vollziehungskräfte sind im Regelfall morgens in der Verwaltung und stellen ihre Touren zusammen. Dabei werden auch die aktuellen Sachstände überprüft, bevor die Vollziehungskräfte mit den papierhaften Akten ihre Außendiensttouren durchführen.

Amtshilfeersuchen an andere Vollstreckungsgläubiger können technisch bisher ebenso wenig elektronisch übermittelt werden wie Amtshilfeersuchen anderer Vollstreckungsgläubiger an die Stadt Bonn.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Sie sollte zeitnah eine Software für die Vollstreckung anschaffen und eine digitale Vollstreckungsakte anschaffen. Die Vollstreckung sollte Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermitteln.

Die Stadt Bonn beabsichtigt zum 01. Januar 2020 die Vollstreckungssoftware für die gesamte Verwaltung einzusetzen. Die Vorarbeiten hierzu sind bereits angelaufen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Bonn 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 Bonn hat im Vergleich der kreisfreien Städte die niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist der interkommunal weit unterdurchschnittliche Personaleinsatz.

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

Feststellung
Die Stadt Bonn ist die Kommune mit dem niedrigsten Personal- und Sachaufwand in der Zahlungsabwicklung.

Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Bonn** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 10,55 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,35 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 10,91 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

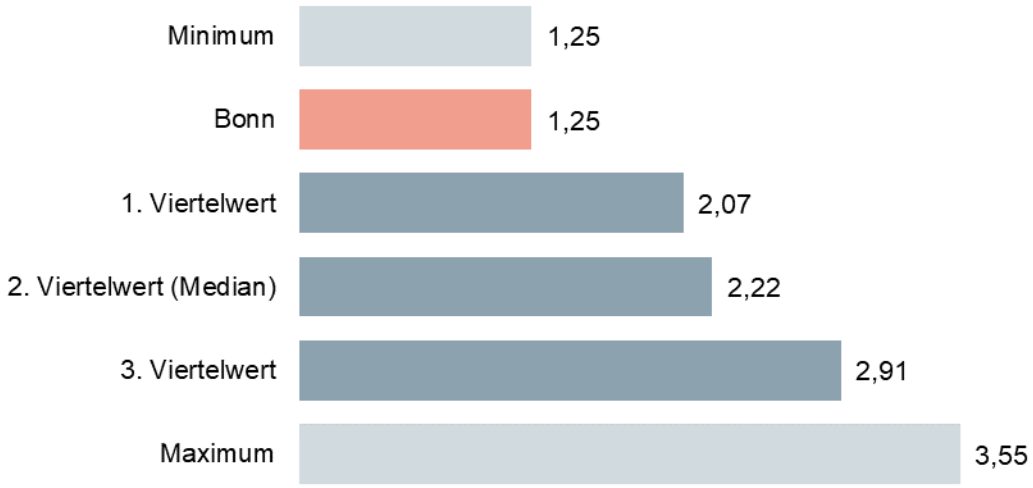
Personal Zahlungsabwicklung 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,35	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,34	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	3,11	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Bei den Vollzeit-Stellen stellt die Stadt Bonn den Minimalwert.

Die Personal- und Sachaufwendungen betragen im Jahr 2018 in Bonn 861.442 Euro. Auf der Grundlage von 691.431 Einzahlungen errechnen sich 1,25 Euro Aufwendungen je Einzahlung. Damit erzielt die Stadt Bonn die niedrigsten Aufwendungen je Einzahlung.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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

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

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1,35	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Stadt Bonn liegt 2017 mit ihrem Ergebnis unterhalb des 1. Viertelwertes. Das bedeutet, dass nur 25 Prozent der Vergleichskommunen diesen oder einen noch niedrigeren Wert erzielt haben. 2018 erzielt die Stadt Bonn den interkommunal besten Wert.

Einzahlungen

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn erzielt im interkommunalen Vergleich die höchsten Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein. Die gpaNRW hat die Einzahlungen wie folgt definiert:

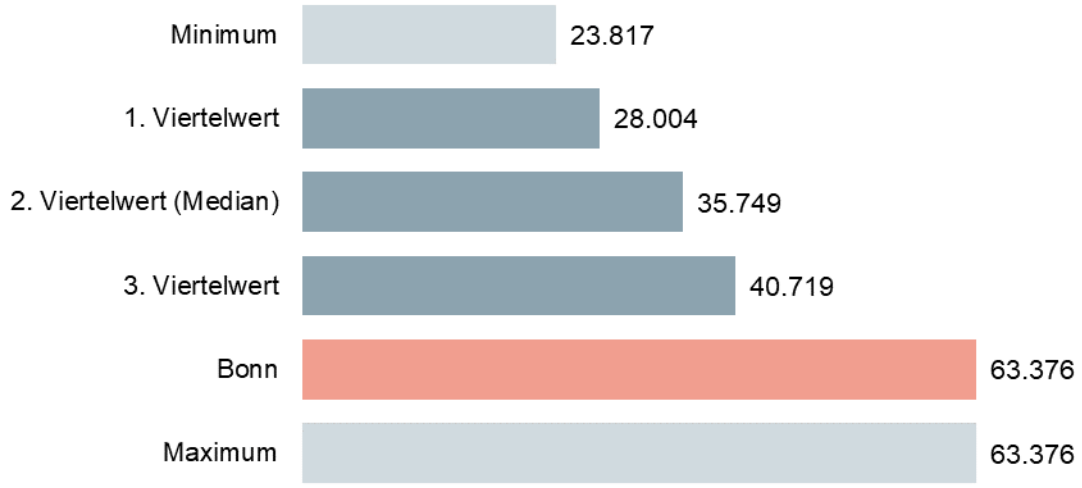
Gemeint sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den SEPA-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 Stadt Bonn

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten	664.917	691.431
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	274.629	278.292
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Dritte	1.158	1.291
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	558.406	565.033

*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 Bonn im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
57.920	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die **Stadt Bonn** erzielt 2017 einen höheren Leistungswert als 75 Prozent der Vergleichskommunen. 2018 bildet die Stadt Bonn sogar den Maximalwert.

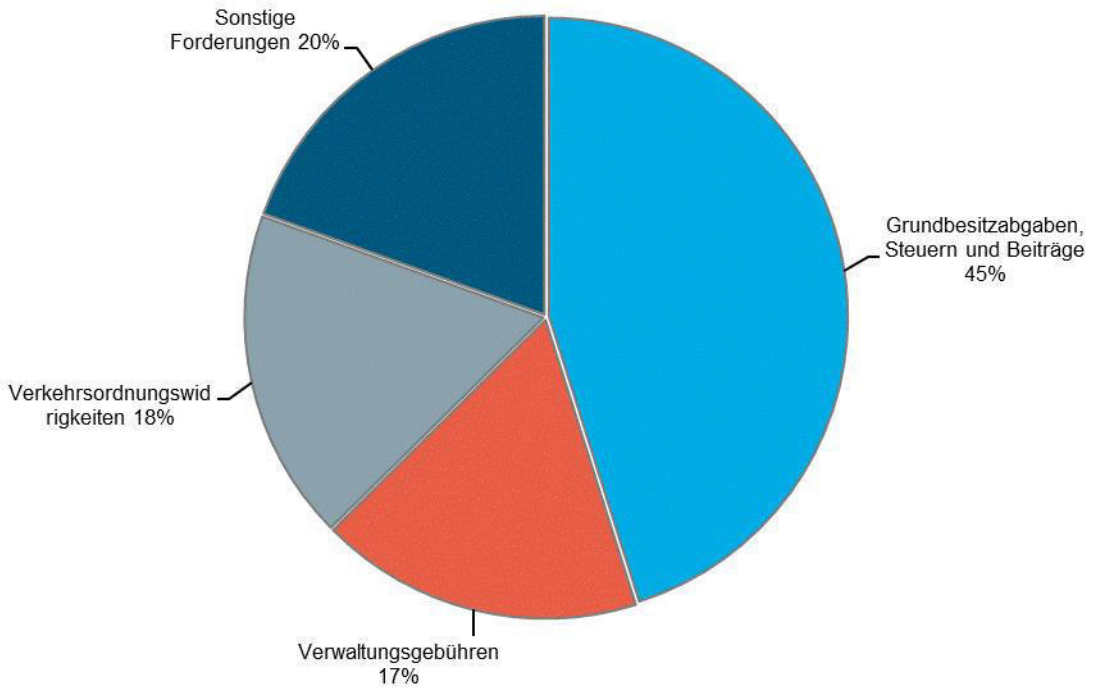
SEPA-Lastschriftmandate

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn verfügt durchweg über hohe Anteile bei den SEPA-Lastschriftmandaten. Bei keiner Forderungsart unterschreitet der Wert den Median.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der 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 1,57 Mio. Forderungen der Stadt Bonn nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.



Anschließend haben wir den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate bezogen auf die einzelnen Forderungsarten ermittelt und in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Musikschule	47,70	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
VHS	62,10	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Offene Ganztagsschule	49,86	4,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
Mittagsverpflegung Kita	79,49	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Kindergartenbeiträge	45,95	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Vergnügungssteuer	31,59	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Hundesteuer	63,21	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Gewerbesteuer	51,07	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Grundsteuer B	79,21	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
sonstige	5,81	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

Lastschriften

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn weist 2018 einen weit überdurchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.

Die SEPA-Lastschriftmandate 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 Kindergarten-, 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.

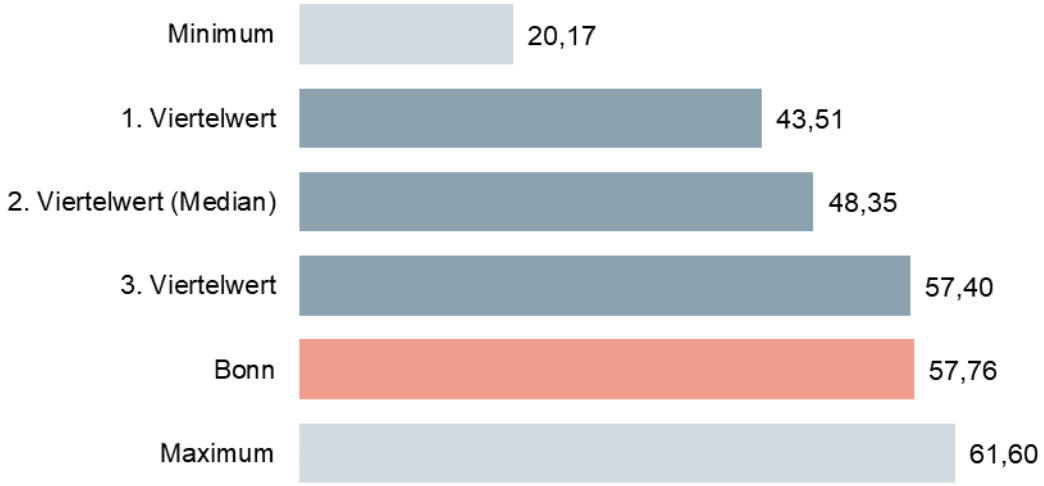
Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen 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	691.431
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	278.292
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	565.033
Gesamt	978.172
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	**57,76 Prozent**

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

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

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
58,86	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

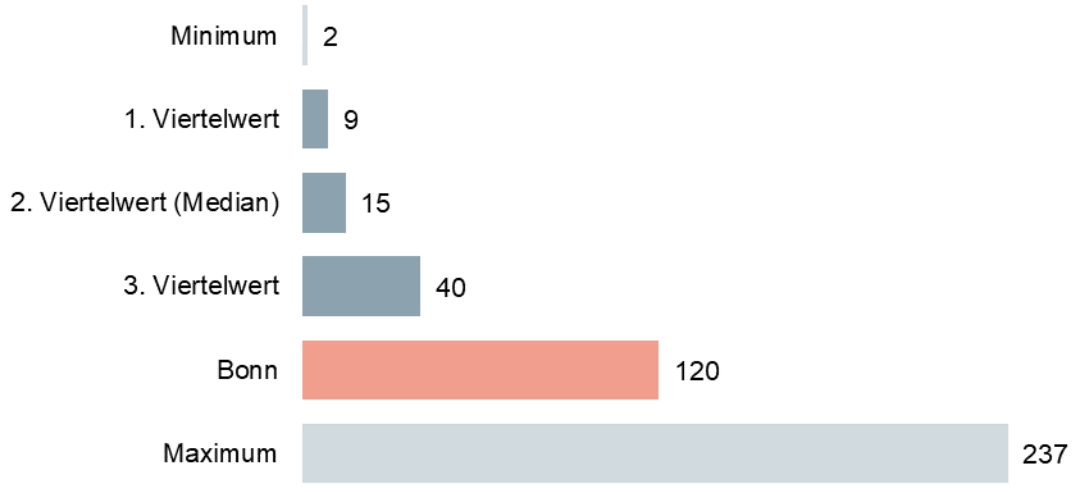
Bonn	Minimum	1.Viertelwert	2.Viertelwert (Median)	3.Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,75	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

- **Feststellung**
  Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Bonn gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten ungeklärten Zahlungseingängen.

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 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

2018 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
27	3	10	16	33	229	23

Nach Angaben der Verwaltung erklärt sich der Anstieg von 2018 nach 2019 wie folgt:

Im Jahr 2019 waren zum Stichtag im Mai sowohl unbesetzte Stellen als auch Abwesenheit wegen Urlaub zu verzeichnen, sodass die Anzahl der Klärfälle, die schon erledigt waren, geringer war als im November 2018. Insbesondere in der Guthabenklärung waren in 2019 noch viele Buchungen aus dem letzten Änderungsdienst für Grundbesitzabgaben aufgrund der personellen Situation unerledigt.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bonn sollte Maßnahmen ergreifen, um die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen zu reduzieren.

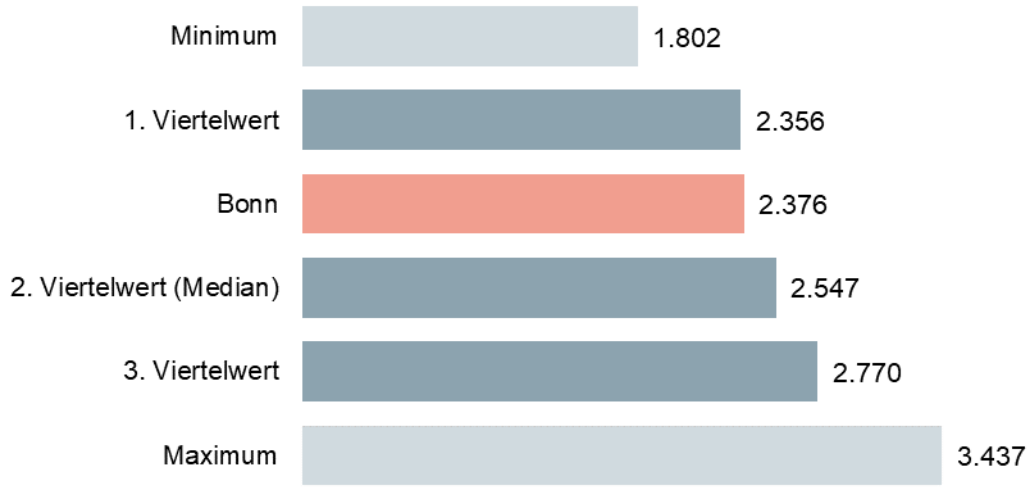
Mahnläufe

- **Feststellung**
  Sowohl bei der Anzahl der Mahnungen als auch bei der Erfolgsquote erreicht die Stadt Bonn unauffällige Werte, die sich im Bereich des Medians befinden.

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.

Die **Stadt Bonn** startet automatisiert einen wöchentlichen Mahnlauf. 2017 versendete die Stadt Bonn 77.692 Mahnungen, 2018 waren es 77.326. Bezogen auf 10.000 Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Einordnung:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



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

2017 positionierte sich die Stadt Bonn im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.412	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	48,14	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	47,41	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

Zahlungsabwicklung i. e. S. für Dritte

→ **Feststellung**
Die Zahlungsabwicklung der Stadt Bonn erledigt die Aufgaben für Dritte wirtschaftlich.

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 Zahlungsabwicklung der **Stadt Bonn** erledigt Aufgaben für die bonnorange, die als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) geführt wird. Hierfür erhält sie einen Verwaltungskostenbeitrag. Dieser soll u. a. die Aufwendungen je Einzahlung abdecken. Im Jahr 2018 hat die Zahlungsabwicklung 1.291 Einzahlungen für die AöR bearbeitet. Dafür hat sie einen Verwaltungskostenbeitrag von 92.726 Euro erhalten. Tatsächlich ergibt sich hieraus ein Betrag von 71,82 Euro je Einzahlung. Dieser Betrag liegt deutlich über den tatsächlichen Aufwendungen je Einzahlung.

Vollstreckung

→ **Feststellung**
Die Stadt Bonn gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Ursächlich hierfür ist insbesondere die interkommunal niedrige Fallzahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen.

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.

Die **Stadt Bonn** setzt diese Anforderungen weitestgehend um.

Aufwendungen

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn gehört zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung.

Die Vollstreckung der **Stadt Bonn** setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 22,13 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,85 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 23,61 und der Overhead auf 1,15 Vollzeit-Stellen. Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 1,65 Mio. Euro 2017 und 1,78 Mio. Euro 2018.

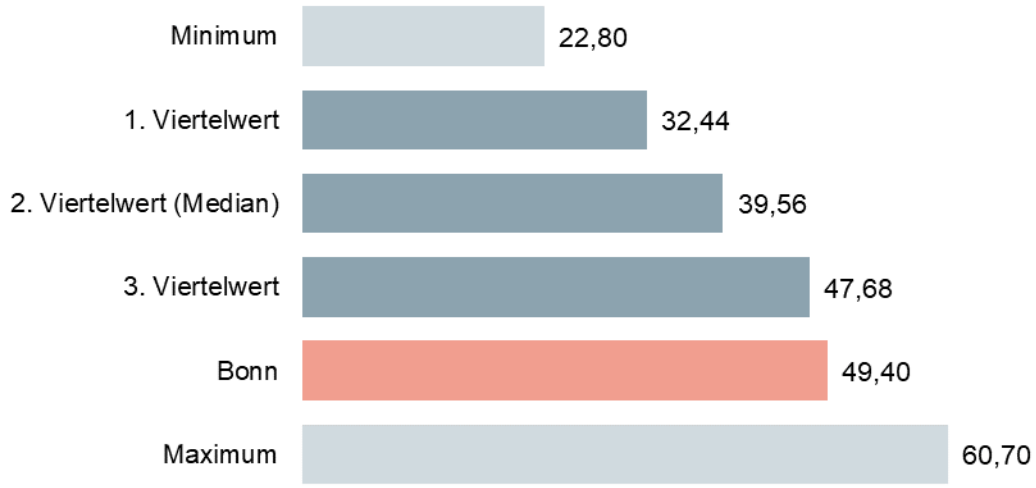
Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,76	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,73	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	4,64	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

Sowohl bei der Sachbearbeitung als auch beim Overhead gehört die Stadt Bonn zum Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Stellenanteilen.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

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

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
46,85	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

Die Stadt Bonn gehört in beiden Jahren zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung.

Vollstreckungsforderungen

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn versendet sowohl allgemeine Vollstreckungsankündigungen als auch konkrete Vollstreckungsankündigungen.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung der Stadt Bonn 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 **Stadt Bonn** erstellt sowohl allgemeine Vollstreckungsankündigungen als auch konkrete Vollstreckungsankündigungen, die je nach Sachverhalt mit der halben oder kompletten Pfändungsgebühr versehen sind. Die Ankündigungen beinhalten daneben zusätzlich zur Hauptforderung Porto, Mahngebühren und eventuell bisher entstandene Säumniszuschläge. Wie erfolgreich die Vollstreckungsankündigungen sind, wird bisher nicht ermittelt.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Bonn

Grundzahlen	2017	2018
Am 01.Januar bestehende eigene Vf	26.552	38.438
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	4.966	5.641
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	40.320	40.676
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	8.538	7.536
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	29.927	31.506
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	4.656	3.927
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	8.381	9.451

Eine bedarfsgerechte Stellenausstattung in der Vollstreckung hängt ab von den zum Jahresbeginn bestehenden und im Verlauf des Jahres entstandenen, d. h. neuen Vollstreckungsforde-

rungen. Beide Einzelwerte zeigen eine steigende Tendenz, so dass noch mehr auf zügige Bearbeitung der Forderungen Wert gelegt werden muss.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz 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.)

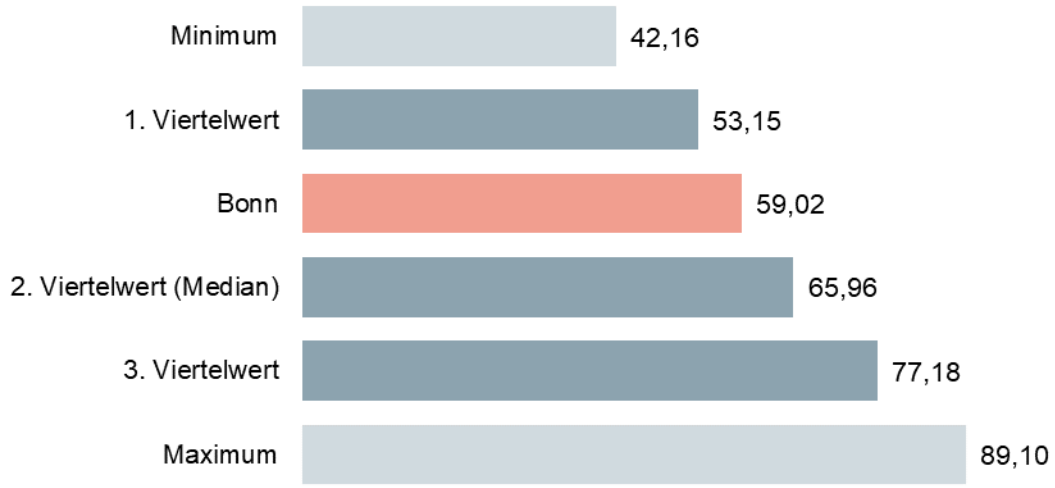
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	1.075.668	1.062.909
Summe Aufwendungen in Euro	1.673.133	1.800.946
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	**64,29**	**59,02**

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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

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

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
64,29	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Der unterdurchschnittliche Deckungsgrad in der Vollstreckung kann einerseits auf einen zu hohen Ressourceneinsatz oder andererseits auf z. B. den Verzicht von Nebenforderungen und somit fehlenden Erträgen hindeuten. Da der Anteil realisierter Nebenforderungen an den realisierten Hauptforderungen mit 18,5 Prozent überdurchschnittlich ausfällt, ist dies nicht die Ursache.

Realisierte Haupt- und Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle 2018

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	18,45	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16
Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren je	39.948	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21

Kennzahlen	Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stelle Vollstreckung							
Höhe der eingezogenen Vollstreckungs-Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Vollstreckung in Euro	216.473	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn gibt im Rahmen der Amtshilfeersuchen einen hohen Anteil eigener Forderungen an andere Kommunen ab.

Die **Stadt Bonn** hat im Jahr 2018 ca. 23,2 Prozent (Median 12,8 Prozent) ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Durch die Reform der Sachaufklärung bestehen aber nun bessere Möglichkeiten, die Vollstreckung aus dem Innendienst heraus gegenüber Schuldnern anzuwenden, die ihren Wohnsitz nicht in Bonn haben. Damit ist Bonn nicht mehr so abhängig von der Bearbeitungsweise der jeweils ersuchten Kommune.

- **Empfehlung**
  Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Bonn unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

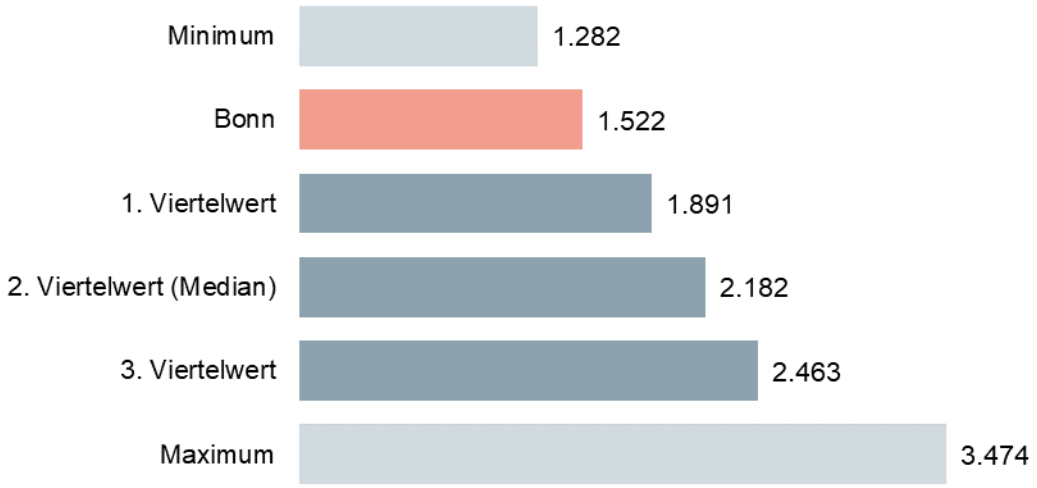
- **Feststellung**
  Die Stadt Bonn gehört in den Jahren 2017 und 2018 zum Viertel der Kommunen mit den wenigsten abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Ursächlich hierfür ist eine hohe Personalfluktuation. Neues Personal muss entsprechend geschult und eingearbeitet werden.

Der Aufwandsdeckungsgrad 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 Bonn

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.587	1.522
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.424	1.867
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.240	2.063

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

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

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.587	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Die **Stadt Bonn** liegt in beiden Jahren unterhalb des 1. Viertelwertes. Das bedeutet bei dieser Kennzahl, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Leistungswert aufweisen.

Der ermittelte Aufwandsdeckungsgrad der Vollstreckung ließ einen höheren Personaleinsatz vermuten. Eine Ursache für die unterdurchschnittlichen Fallzahlen liegt in der Personalfluktuation, da die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Zeiten bindet. Durch die hohe Fluktuation sind seit 2016 auch immer wieder Vakanzen aufgetreten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte die Kennzahlen weiter beobachten und überprüfen, ob nach Abschluss der Einarbeitungsphase eine Verbesserung der Kennzahlenwerte erzielt wird.

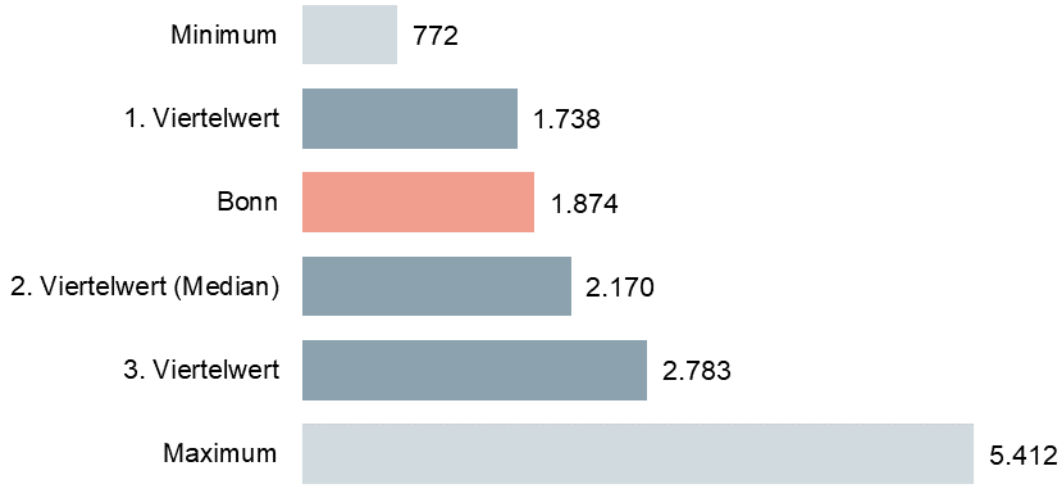
Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Bonn	Minimum	1.Viertlwert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k. A.	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	k. A.	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	15

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

Die Stadt Bonn konnte den Anteil der erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen aufgrund der fehlenden Software-Unterstützung nicht ermitteln.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



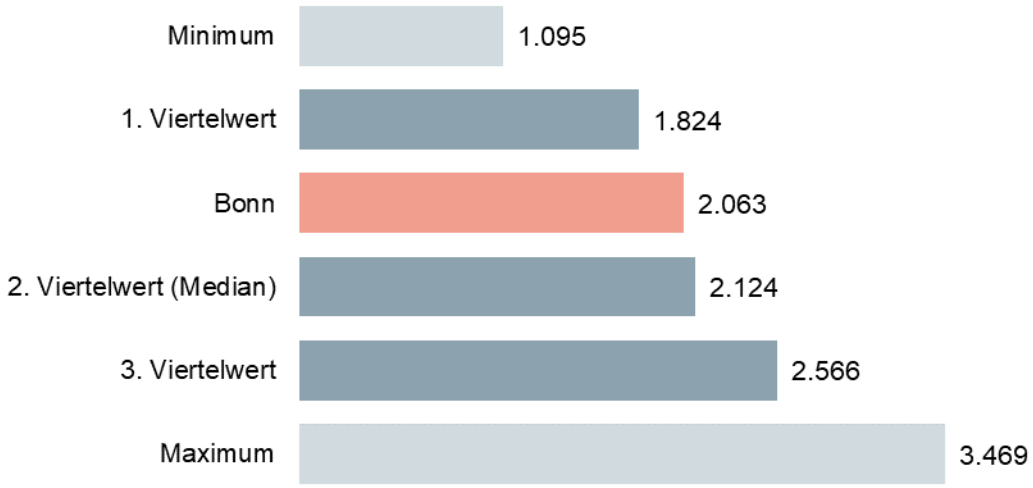
In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1424	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

→ **Feststellung**
Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Bonn in den Jahren 2017 und 2018 auf einem niedrigen Stand, wenngleich ein Anstieg zu beobachten ist.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

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

Bonn	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.240	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Während die abgewickelten Vollstreckungsfälle je Vollzeit-Stelle weit unterdurchschnittlich sind, liegen die neuen Vollstreckungsforderungen im Bereich des Medians.

Im Berichtsjahr ist es der Stadt Bonn nicht gelungen, alle neu entstandenen Vollstreckungsforderungen abzuwickeln. Dies führt zu einem Anstieg der bestehenden Vollstreckungsforderungen. Nach der Einarbeitungsphase des Personals hat sich die Verwaltung zum Ziel gesetzt, die Anzahl abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle deutlich zu erhöhen. Auch die neu eingesetzte Vollstreckungssoftware dürfte zukünftig zu Optimierungen in den Abläufen führen und die Fallbearbeitung erleichtern.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bonn sollte, aufgrund der steigenden Anzahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen, bei der Fallbearbeitung wie bisher auf die Verjährung achten, damit mögliche Forderungsverluste vermieden werden.

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 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 Bonn** übernimmt grundsätzlich Vollstreckungsaufgaben für die bonnorange AöR. In den Jahren 2017 und 2018 gab es allerdings keine Vollstreckungsfälle. Da die Gebührenhoheit nicht auf die bonnorange AöR übertragen wurde, sind kaum öffentlich-rechtliche Einnahmen für die bonnorange AöR zu verwalten. Die Abrechnung würde anhand der Vereinbarung über die Beistandsleistung erfolgen und mit einer Fallpauschale des aktuell geltenden Kostenbeitrags abgerechnet.

Anlagen: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn erreicht einen leicht unterdurchschnittlichen Wert.		
F2	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen hohen Wert. Die Anforderungen der KomHVO NRW sind weitestgehend erfüllt.	E2	Zukünftig sollte nur noch eine zentrale Niederschlagungsliste in der Zahlungsabwicklung geführt werden. Zudem sollte die Stadt Bonn die Zuständigkeit für Niederschlagungen auf die Zahlungsabwicklung übertragen.
F3	Im Teilerfüllungsgrad Organisation erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen durchschnittlichen Wert. Sowohl in der Zahlungsabwicklung i. e. S. als auch in der Vollstreckung bestehen noch organisatorische Entwicklungsmöglichkeiten. Die gpaNRW sieht positiv, dass die Stadt Bonn die Vermögensauskunft zukünftig selbst abnehmen will. Durch die beabsichtigte Selbstabnahme der Vermögensauskunft behält die Stadt Bonn das gesamte Verfahren in eigener Hand und vermeidet Unklarheiten.	E3	Die Stadt Bonn sollte die Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen künftig zentral von ihrer Zahlungsabwicklung durchführen lassen. Dabei sollte diese Aufgabe getrennt von der Vollstreckung bleiben.
F4	Im Teilerfüllungsgrad Steuerung und Controlling erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Bonn einen unterdurchschnittlichen Wert. Grundlegende Elemente der Steuerung sind in Bonn nicht aufgebaut. Es wurden bislang keine Ziele festgelegt und auch kein Berichtswesen aufgebaut.	E4	Es sollte zeitnah ein kennzahlengestütztes Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufgebaut werden, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.
F5	Im Erfüllungsgrad Digitalisierung erreicht die Finanzbuchhaltung der Stadt Bonn einen unterdurchschnittlichen Wert. Bei der Einführung der digitalen Unterstützung bestehen noch weitreichende Entwicklungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Bonn sollte zügig die Voraussetzungen für die Annahme und Verarbeitung von e-Rechnungen schaffen. Sie sollte zeitnah eine Software für die Vollstreckung anschaffen. Die Vollstreckung sollte Amtshilfeersuchen perspektivisch elektronisch übermitteln.

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.		

	Feststellung		Empfehlung
F2	Die Stadt Bonn hat im Vergleich der kreisfreien Städte die niedrigsten Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Der Grund ist der interkommunal weit unterdurchschnittliche Personaleinsatz.		
F3	Die Stadt Bonn ist die Kommune mit dem niedrigsten Personal- und Sachaufwand in der Zahlungsabwicklung.		.
F4	Die Stadt Bonn erzielt im interkommunalen Vergleich die höchsten Leistungswerten bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten.		
F5	Die Stadt Bonn verfügt durchweg über hohe Anteile bei den SEPA-Lastschriftmandaten. Bei keiner Forderungsart unterschreitet der Wert den Median.		
F6	Die Stadt Bonn weist 2018 einen weit überdurchschnittlichen Anteil von Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten aus.		
F7	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Die Stadt Bonn gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den meisten ungeklärten Zahlungseingängen.	E7	Die Stadt Bonn sollte Maßnahmen ergreifen, um die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen zu reduzieren.
F8	Sowohl bei der Anzahl der Mahnungen als auch bei der Erfolgsquote erreicht die Stadt Bonn unauffällige Werte, die sich im Bereich des Medians befinden.		
F9	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Bonn erledigt die Aufgaben für Dritte wirtschaftlich.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bonn gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung. Ursächlich hierfür ist insbesondere die interkommunal niedrige Fallzahl an abgewickelten Vollstreckungsforderungen.		
F2	Die Stadt Bonn gehört zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung.		
F3	Die Stadt Bonn versendet sowohl allgemeine Vollstreckungsankündigungen als auch konkrete Vollstreckungsankündigungen.		
F4	Die Stadt Bonn gibt im Rahmen der Amtshilfeersuchen einen hohen Anteil eigener	E4	Die Stadt sollte soweit möglich Elemente der Sachaufklärung wie die Eintra-

	Feststellung		Empfehlung
	Forderungen an andere Kommunen ab.		gung ins Schuldnerverzeichnis nutzen, um auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen zu können. Eine Reduzierung der Amtshilfeersuchen macht die Vollstreckungsstelle der Stadt Bonn unabhängiger von der Bearbeitung anderer Vollstreckungsstellen.
F5	Die Stadt Bonn gehört in den Jahren 2017 und 2018 zum Viertel der Kommunen mit den wenigsten abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Ursächlich hierfür ist eine hohe Personalfluktuation. Neues Personal muss entsprechend geschult und eingearbeitet werden.	E5	Die Stadt Bonn sollte die Kennzahlen weiter beobachten und überprüfen, ob nach Abschluss der Einarbeitungsphase eine Verbesserung der Kennzahlenwerte erzielt wird.
F6	Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Bonn in den Jahren 2017 und 2018 auf einem niedrigen Stand, wenngleich ein Anstieg zu beobachten ist.	E6	Die Stadt Bonn sollte, aufgrund der steigenden Anzahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen, bei der Fallbearbeitung wie bisher auf die Verjährung achten, damit mögliche Forderungsverluste vermieden werden.

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	In Dienstanordnung für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung sowie für die Anlage von vorübergehend nicht benötigten Finanzmitteln und der Hantierung für Liquiditätssteuerung geregelt. Fachbereichsmeldepflicht vorhanden.
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In Dienstanordnung für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung sowie für die Anlage von vorübergehend nicht benötigten Finanzmitteln und der Hantierung für Liquiditätssteuerung geregelt.
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Ziffer 4.12 der Bewirtschaftungs-

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
	von Kleinbeträgen.						Dienstanw eisung geregelt.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In Ziffer 3.1 bis 3.3 der Bew irtschaftungs-Dienstanweisung geregelt. Dezentrale Regelungen getroffen.
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überw achung aller niedergeschlagenen Forderungen.	überw iegend erfüllt	2	3	6	9	In Ziffer 3.1 bis 3.3 der Bew irtschaftungs-Dienstanweisung geregelt. Es besteht keine zentrale Niederschlagungsliste
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Die Finanzbuchhaltung ist die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle gemäß Ziffer 4.2 der Bew irtschaftungs-Dienstanweisung
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftw are.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	In der Arbeitsanweisung für das Verfahren zur Erteilung, Änderung, Löschung von Zugangskennungen im SAP/NKF-Verfahren geregelt. Wird regelmäßig überprüft
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In Ziffer 4.13 der Bew irtschaftungs-Dienstanw eisung geregelt. Zuständigkeit bei der Kämmerin.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In Dienstanw eisung über den Zahlungsverkehr außerhalb der Räume des Kassen- und Steueramtes' geregelt.
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verw altung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Ziffer 4.17 der Bew irtschaftungs-Dienstanw eisung geregelt.
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Ziffer 4.15 der Bew irtschaftungs-Dienstanw eisung und in der Dienstanw eisung für die Verw endung

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
							elektronischer Zahlungsmittel zur Auszahlung' geregelt.
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	In Ziffer 2.21 bis 2.24 der Bewirtschaftungs-Dienstanweisung geregelt.
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Ziffer 4.18.4 der Bewirtschaftungs-Dienstanweisung geregelt. Dauernde Überwachung, keine unvermutete Prüfung.
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Dienstanweisung der Stadt Bonn über die Verwaltung und Verwahrung von Wertgegenständen und anderen Gegenständen geregelt.
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In Ziffer 4.18.6 der Bewirtschaftungs-Dienstanweisung geregelt.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Eintragungen werden von der Stadt vorgenommen.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Ziffer 3.21 der Bewirtschaftungs-Dienstanweisung geregelt.
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				84	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				**97**		
Organisation/Prozesse/Informationstechnik							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Anteil der automatisiert eingelesenen Einzahlungen bei 92 Prozent.
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.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	In Ziffer 2.25 der Bewirtschaftungs-Dienstanweisung geregelt.

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnw esen für fällige For-derungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Automatisiert, einmal in der Woche
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Im Anw enderleitfaden Einnahme-bew irtschaftung unter Punkt 2.7 geregelt.
22	Sie haben Regelungen für die w irtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsrei-henfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Prioritäten liegen beim Innendienst. Vorgaben, dass zunächst hohe Forderungen bearbeitet w erden sollen. Verjährung w ird beachtet.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Ziffer 4.5 DA Vollziehungsdienst geregelt.
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	überw iegend erfüllt	2	3	6	9	Abnahme erfolgt durch Beauftra-gung des Gerichtsvollziehers. Soll zukünftig selbst durchgeführt w er-den.
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abw icklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	nicht erfüllt	0	2	0	6	Aufgaben sind dezentral organisiert. Die Zahlungsabw icklung hat keinen Überblick über die Fälle.
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanw ei-sung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	In Ziffer 3.22 der Bew irtschaftungs-Dienstanw eisung geregelt.
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenz-verfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	In Ziffer 3.25 der Bew irtschaftungs-Dienstanw eisung geregelt.
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbew ertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Schriftliche Regelungen vorhanden
	Punktzahl Organisation/Prozesse/Informationstechnik				63	72	
	Erfüllungsgrad Organisation/Prozesse/Informationstechnik in Prozent				**88**		
Finanzw irtschaftliche Steuerung und Controlling							

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
29	Sie haben Zielw erte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirt-schaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Kennzahlen w erden im Haushalts-plan fortgeschrieben, kein standar-disiertes Berichtsw esen oder regel-mäßige Auswertungen vorhanden.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Kennzahlen w erden im Haushalts-plan fortgeschrieben, kein standar-disiertes Berichtsw esen oder regel-mäßige Auswertungen vorhanden-
	Punktzahl Finanzw irtschaftliche Steuerung und Controlling				4	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Control-ling in Prozent				**33**		
Gesamtausw ertung							
	Punktzahl gesamt				151	171	
	Erfüllungsgrad gesamt				**88**		

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 einge-henden Rechnungen w erden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	nein	0	2	0	2	Projekt E-Rechnung ist gestartet.
32	eingescannt	nein	0	2	0	2	Derzeit nur bei der Archivierung.

		Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
33	elektronisch w eitergeleitet	nein	0	1	0	1	
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) w erden:						
34	angenommen	nein	0	1	0	1	
35	medienbruchfrei w eiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					0 Prozent
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					aktuell keine
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					In Bearbeitung
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	nein	0	2	0	2	Einnahmebelege auf Papier, Kreditoren elektronisch. Nach dem Buchen eingescannt;
	w enn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform w ird verzichtet.	nein	0	1	0	1	
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Leserechte sind vorhanden
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Leserechte sind vorhanden
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	nein	0	2	0	2	Perspektivisch vorgesehen
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrucke w ird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	Mit Einführung der Vollstreckungssoftware ist auch die Ausstattung mit Technik geplant
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt w erden.	nein	0	2	0	2	zukünftig mit Hilfe der Vollstreckungssoftware möglich
	Punktzahl Digitalisierung				2	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung in Prozent				**12**		

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