

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Münster
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Münster	8
Strukturelle Situation	8
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
→ 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 Münster

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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 der Stadt Münster, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist gegeben, im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte jedoch vergleichsweise gering. Die Stadt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie konnte in den letzten Jahren fast durchgängig positive Jahresergebnisse erzielen. Dadurch konnte sie die Ausgleichsrücklage zum Jahresende 2017 auf rund 79 Mio. Euro aufstocken und verfügt über eine relativ gute Eigenkapitalausstattung.

Die Plandaten bis 2022 weisen jedoch Defizite aus. Sollten diese wie geplant eintreten, würde dies zu einem Verzehr der Ausgleichsrücklage sowie der Verringerung der allgemeinen Rücklage im Jahr 2022 führen. Handlungsbedarf für die Stadt Münster sieht die gpaNRW daher darin, die guten Ergebnisse zu verstetigen. Weitere Überschüsse sind erforderlich, um die Eigenkapitalausstattung mittelfristig wieder auf den Stand der Eröffnungsbilanz aufzustocken und Liquiditätskredite vermeiden zu können.

Positiv ist die interkommunal niedrige Verschuldung. Geplante Investitionen im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten sowie zusätzlich erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt aber künftig belasten. Weitere Überschüsse könnten zur Finanzierung der umfangreichen Investitionen beitragen und erforderliche Kreditfinanzierungen verringern.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Münster liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Sowohl dem Kämmerer als auch dem Haupt- und Finanzausschuss wird regelmäßig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet. Im Falle von Fehlentwicklungen können so rechtzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden.

Einnahmeseitig sieht die gpaNRW nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von **Gebühren**. Bei der Straßenreinigung könnte ein geringerer Öffentlichkeitsanteil den Haushalt entlasten.

Im Bereich der **Realsteuern** liegt insbesondere der Hebesatz der Grundsteuer B unter den Vergleichsstädten auf niedrigem Niveau. Falls die in der Ergebnisplanung prognostizierten mehrjährigen Defizite eintreten sollten und nicht durch andere Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen sind, bietet sich hier noch Ertragspotenzial.

Die **Zahlungsabwicklung** der Stadt Münster erledigt ihre Aufgaben ordnungsgemäß und gut organisiert. Der Personaleinsatz ist in Relation zur Einwohnerzahl unauffällig. Da relativ wenig Einzahlungen zu bearbeiten sind, entstehen höhere Aufwendungen je Einzahlung als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der hohe Anteil von Lastschriften wirkt sich für die Zahlungsabwicklung entlastend aus. Positiv ist, dass die Stadt Münster die wenigsten ungeklärten Ein- und Auszahlungen aufweist und im Mahnwesen eine hohe Erfolgsquote erreicht. Um die Steuermöglichkeiten noch zu verbessern, baut die Stadt aktuell ein Berichtswesen für diesen Bereich auf. Entwicklungsmöglichkeiten zeigen sich noch bei der Digitalisierung.

Die **Vollstreckung** der Stadt Münster erreicht bei einem geringen Personaleinsatz hohe Leistungswerte, niedrige Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung und dadurch einen hohen Aufwandsdeckungsgrad. Auch die Erfolgsquote ist deutlich überdurchschnittlich. Die Zahl der rückständigen Forderungen ist gering. Ein Manko ist allerdings die fehlende Vollstreckungssoftware. Diese könnte das Verfahren durch die elektronische Überleitung von Vollstreckungsaufträgen beschleunigen und vereinfachen sowie zusätzliche Auswertungen ermöglichen.

Auf der Aufwandsseite sind insbesondere die Transferaufwendungen für die erzieherischen Hilfen in den letzten Jahren deutlich angestiegen. In Relation zur Einwohnerzahl hat die Stadt Münster dennoch unter allen Vergleichsstädten den geringsten Fehlbetrag und die niedrigsten Aufwendungen für die **Hilfen zur Erziehung**. Sie profitiert dabei von der niedrigen Falldichte, die von den positiven strukturellen Rahmenbedingungen mit einer geringen Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit begünstigt ist. Die Aufwendungen je Hilfefall sind in Münster dagegen relativ hoch. Bei der differenzierten Betrachtung liegen diese insbesondere im ambulanten Bereich auf hohem Niveau, bei stationären Hilfefällen dagegen niedriger als in den meisten Vergleichsstädten. Dabei wirkt sich positiv aus, dass die Stadt im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen nutzt. Bei der Betrachtung der einzelnen Hilfearten liegen die fallbezogenen Aufwendungen der Stadt Münster 2017 bei fast allen Hilfearten auf hohem Niveau. Deutlich verringern konnte sie ihre Aufwendungen 2018 insbesondere bei den Integrationshilfen/Schulbegleitungen sowie den Hilfen für junge Volljährige. Die Steuerung in diesem Bereich ist gut ausgeprägt. Neben einem Finanzcontrolling gibt es auch ein Fachcontrolling anhand steuerungsrelevanter Kennzahlen. Dadurch kann die Wirksamkeit von Hilfen anhand eines Zielerreichungsgrades bewertet werden. Prozesse, Standards und Abläufe hat die Stadt Münster in einem Qualitätshandbuch beschrieben.

Die **Hilfe zur Pflege** hat in Münster ebenfalls eine erhebliche Bedeutung für den städtischen Haushalt. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegegeld betragen zusammen mehr als 17 Mio. Euro pro Jahr. Auch hier weist Münster grundsätzlich vorteilhafte Rahmenbedingungen auf: Die Bevölkerungsanteile von Senioren und Pflegebedürftigen sind geringer als den anderen Vergleichsstädten, werden aber auch hier per-

spektivisch ansteigen. Trotz der guten Einkommenssituation ist der Anteil der Pflegebedürftigen, die ihre Versorgung nicht vollständig aus den Leistungen der Pflegeversicherung und den Selbsthilfemöglichkeiten finanzieren können, in Münster am höchsten. Daher liegt die Zahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in Relation zur Einwohnerzahl ab 65 Jahren auf mittlerem Niveau.

Die Aufwendungen der Stadt Münster für die Hilfe zur Pflege stellen sich interkommunal je Einwohner und auch je Fall moderat dar. Es wirkt sich positiv aus, dass hier fast jeder zweite Leistungsbezieher außerhalb einer stationären Pflegeeinrichtung versorgt werden kann. Die ambulante Quote ist in keiner anderen Stadt so hoch. Gleichzeitig sind die Transferaufwendungen für einen ambulanten Hilfefall in Münster am geringsten. Bei den stationären Hilfefällen liegen die Aufwendungen dagegen auf hohem Niveau, ebenso wie das Pflegewohngeld. Die Pflege in einer Einrichtung einschließlich Pflegewohngeld belastet den Haushalt der Stadt Münster pro Fall und Jahr mit über 16.000 Euro mehr als eine ambulante Versorgung in der eigenen Wohnung. Umso bedeutender ist die Stärkung der ambulanten Quote, um die finanzielle Belastung der Stadt möglichst gering zu halten. Im Mittelpunkt ihrer strategischen Ausrichtung steht daher eine bedarfsgerechte, wohnortnahe Versorgung, die den Pflegebedürftigen ein weitgehend selbstbestimmtes Leben ermöglicht.

Organisatorisch stellt das in Münster praktizierte Modell der Einheitssachbearbeitung unter den Sozialämtern der kreisfreien Städte einen Sonderfall dar. Damit dieses Konzept nicht kontraproduktiv wirkt, sollten Stellenvakanzen und der daraus resultierende Einarbeitungsaufwand nach Möglichkeit minimiert werden. Zudem sollte die Stadt eine verbesserte IT-Unterstützung für diesen Bereich anstreben. Ein Finanz- und Fachcontrolling mit Kennzahlen und Zieldefinitionen setzt die Stadt Münster auch in diesem Bereich bereits ein. Positiv ist ebenso, dass sie über die Pflegebedarfsplanung aktiven Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebots nimmt.

Auch bei der **Grundsicherung für Arbeitssuchende** profitiert die Stadt Münster von ihrer positiven Sozialstruktur. Denn sie weist unter allen Vergleichsstädten die mit Abstand niedrigste SGB II-Quote auf. Dadurch hat sie auch die geringsten Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Einwohner zu leisten. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher liegen aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes dagegen auf hohem Niveau. Die Stadt verfügt über ein schlüssiges Konzept zur Überprüfung der Angemessenheit der Kosten. Die festgelegten Richtwerte werden regelmäßig überprüft. Die Aufwendungen für einmalige Leistungen stellen sich interkommunal unauffällig dar. Die Verfügungen der Ämter 50 und 59 zu den einmaligen Leistungen bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Leistungsgewährung.

Insbesondere der Erhalt des Infrastrukturvermögens stellt die kreisfreien Städte vor große Herausforderungen. Im Bereich der **Verkehrsflächen** stellt sich die Stadt Münster dieser Herausforderung auf besondere Weise. Das in 2018 gestartete Projekt „Tiefbau Infrastruktur Management Münster“ (TIMM) soll eine ganzheitliche Betrachtung des Infrastrukturmanagements über den gesamten Lebenszyklus gewährleisten. Dabei sollen die planerischen, technischen und kaufmännischen Belange berücksichtigt werden. Organisatorisch hilft dabei die dezentrale Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen im Amt für Mobilität und Tiefbau, die Verbindung von technischen und kaufmännischen Aspekten zu gewährleisten. Die bereits seit Jahren praktizierte nachhaltige Erhaltungsstrategie mit einem frühzeitigen Eingreifen und angemessenen Instandhaltungsmaßnahmen soll durch TIMM weiter optimiert werden.

Strategisches Ziel der Stadt Münster ist der bilanzielle und technische Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens. In bilanzieller Hinsicht ist ihr dies bisher nicht vollständig gelungen. Da die Stadt in den letzten zehn Jahren nur rund 30 Prozent des Wertverlusts reinvestiert hat, ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen in diesem Zeitraum um rund 158 Mio. Euro bzw. 25 Prozent zurückgegangen. Der tatsächliche Zustand zeigt sich demgegenüber noch sehr positiv, belegt allerdings auch bereits leichte Verschlechterungen in den vergangenen Jahren. Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Münster von durchschnittlich 0,94 Euro je qm pro Jahr liegen gegenüber den Vergleichsstädten zwar auf einem relativ guten und konstanten Niveau. Sie erreichen aber nicht den Richtwert¹ für eine nachhaltige wirtschaftliche Unterhaltung von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche. Um den Werterhalt und den guten Zustand der Verkehrsflächen langfristig sicherzustellen, wird die Stadt Münster den Ressourceneinsatz daher erhöhen müssen.

Aufgrund der Veränderung der Bestattungskultur und rückläufiger Beisetzungen ist in vielen Städten auch im Bereich des **Friedhofswesens** Handlungsbedarf gegeben. Die steigende Nachfrage nach weniger flächenintensiven und pflegeärmeren Bestattungsformen führt häufig zu Flächenüberhängen, die ein Umdenken in der Friedhofsplanung erfordern. Auch in Münster gibt es auf den kommunalen Friedhöfen seit Jahren deutlich mehr Urnen- als Sargbestattungen. Eine Reduzierung der Friedhofsflächen ist hier jedoch nicht angedacht. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bevölkerung sowie prognostizierter steigender Sterbezahlen hat sich die Stadt zum Ziel gesetzt, die Friedhofslandschaft in ihrer aktuellen Struktur zu erhalten. Um die ausreichende Versorgung mit Friedhofsflächen dauerhaft zu gewährleisten, beabsichtigt sie zudem, ein Friedhofsentwicklungskonzept erstellen zu lassen.

Münster ist eine der wenigen Städte, die im Friedhofswesen noch kostendeckende Gebühren erzielen. Hierzu tragen auch die geringen Unterhaltungskosten je qm für die Grün- und Wegeflächen bei, die im interkommunalen Vergleich den Minimalwert bilden. Begünstigt wird der Kennzahlenwert durch die Größe und Gestaltung des Waldfriedhofs Lauheide, der eine sehr kostengünstige Pflege ermöglicht. Auf die geringe Auslastung der Trauerhallen hat die Stadt auf zwei Friedhöfen bereits mit der Einrichtung von Kolumbarien reagiert. An zwei weiteren Standorten sollen 2020 Umgestaltungen mit dem Ziel der Attraktivitätssteigerung vorgenommen werden. Sollten die Nutzungszahlen dennoch weiter zurückgehen, sollte auch eine Reduzierung der Trauerhallen in Betracht gezogen werden.

Durch den Einsatz einer Fachsoftware wie auch eines Grünflächeninformations- und Managementsystems verfügt die Friedhofsverwaltung über eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der sie aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird. Mit einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit wird sie der bestehenden Konkurrenzsituation zu den konfessionellen Friedhöfen gerecht, um die Nachfrage auf den städtischen Friedhöfen zu erhalten bzw. auszubauen.

Bei der **Bauaufsicht** der Stadt Münster kommt der Bauberatung eine hohe Bedeutung zu. Die auf die Bauberatung entfallenden Stellenanteile sind hier deutlich höher als in den Vergleichsstädten. Die Stadt sieht darin ein Qualitätsmerkmal für die Bürgerfreundlichkeit. Zudem sieht sie die Funktion der Bauberatung auch als prägend für die Erhaltung des Stadtbildes an. Die positive Wirkung zeigt sich in einem sehr geringen Anteil zurückgewiesener Bauanträge.

¹ Richtwert basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019).

Die ausführliche Beratung und auch der relativ hohe Personaleinsatz bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden können dazu beitragen, dass die Stadt Münster bei der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen überdurchschnittliche Leistungswerte erreicht. Im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren, auf das in Münster rund 80 Prozent der Bauanträge entfallen, verfügt die Bauaufsicht über einen effektiven Prozessablauf.

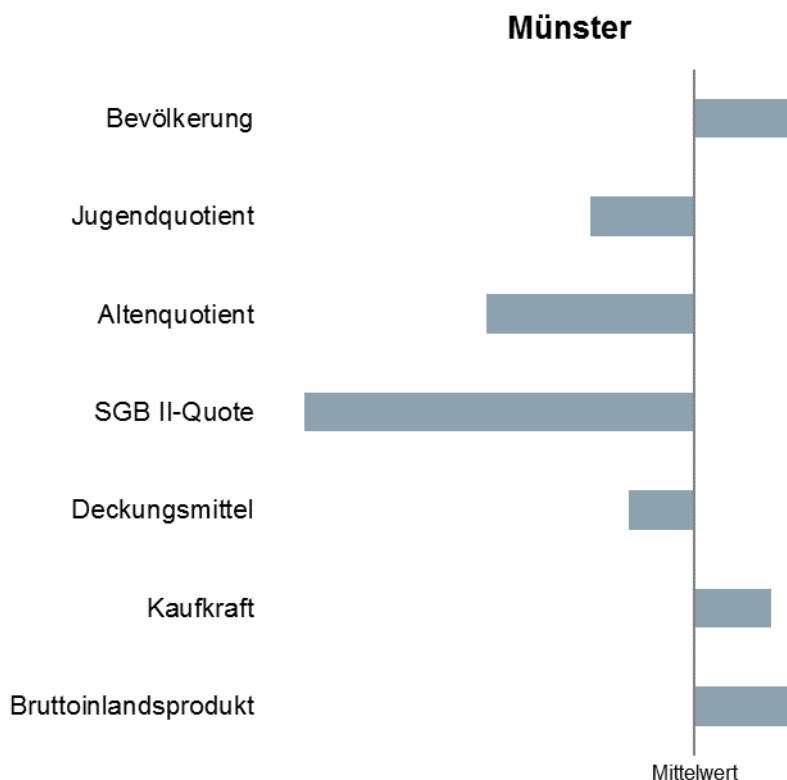
Die Fristen zur Überprüfung der Vollständigkeit von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 nach Eingang eines Bauantrages sowie die Sechs-Wochen-Frist im Baugenehmigungsverfahren nach § 68 Abs. 8 BauO NRW kann die Stadt Münster dennoch nicht immer einhalten. Damit bietet sie Ansatzpunkte für Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Da die Stadt aufgrund neuer Baugebiete mit einer steigenden Anzahl von Bauanträgen rechnet, hat sie für 2019 sieben neue Vollzeit-Stellen für die Bauaufsicht vorgesehen. Dies kann zur künftigen Einhaltung der Fristen beitragen.

Weitere Verbesserungen könnte die Stadt erreichen, wenn sie die Vorteile der Digitalisierung stärker nutzen würde. Auch für die Bauaufsicht hat die Stadt Münster bereits Ziele definiert und sie erhebt Kennzahlen, um die Zielerreichung zu überprüfen.

→ Ausgangslage der Stadt Münster

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Münster. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². 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.



Münster ist eine stark wachsende Stadt. Innerhalb von nur sechs Jahren hat sich die Einwohnerzahl um mehr als 20.000 auf 313.559 zum Jahresende 2017 erhöht. Die Prognosen von IT.NRW gehen davon aus, dass der Bevölkerungszuwachs langfristig anhalten wird. Demnach könnte Münster bis zum Jahr 2040 annähernd 350.000 Einwohner haben.

Der Bevölkerungszuwachs stellt die Stadt vor organisatorische und finanzielle Herausforderungen. Es muss nicht nur Wohnraum geschaffen, sondern auch Schulen und Kindertagesstätten

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

müssen gebaut bzw. erweitert werden. Der Haushalt sieht daher für die kommenden Jahre ein umfangreiches Investitionsprogramm vor.

Flächenmäßig ist Münster die zweitgrößte kreisfreie Stadt in NRW. Nur Köln hat ein noch größeres Stadtgebiet. Durch die große Fläche errechnet sich eine für dieses Vergleichssegment geringe Einwohnerdichte von 1.034 Einwohnern je km². Diese wird lediglich von der Stadt Hamm unterschritten. Große Flächen können sich bei verschiedenen Aspekten belastend auswirken, wie z.B. beim zu unterhaltenden Straßen- und Wegenetz, den notwendigen Feuerwehristandorten oder der Schülerbeförderung.

Bei der Bevölkerungsstruktur sind sowohl der Jugendanteil (unter 20jährige) als auch der Anteil älterer Menschen (Personen ab 65 Jahren) sehr gering. In keiner anderen Vergleichsstadt ist der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter so hoch wie in Münster. Gleichzeitig ist die SGB II-Quote die mit Abstand niedrigste. In allen anderen kreisfreien Städten in NRW sind anteilig wesentlich mehr Menschen auf soziale Leistungen angewiesen.

Dies schlägt sich positiv in der Kaufkraft der Münsteraner nieder. Nur vier der Vergleichsstädte haben ein höheres Einkommensniveau in ihrer Bevölkerung. Auch beim Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem), das einen Hinweis auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune gibt, erreicht Münster den fünft höchsten Wert.

Dennoch erreicht Münster bei den Deckungsmitteln, die ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sind, nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Sie setzen sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammen. Grund ist, dass Münster deutlich weniger Schlüsselzuweisungen erhält als die meisten Vergleichsstädte. Der in die Bedarfsbemessung einfließende Soziallastenansatz führt für Münster zu geringeren Beträgen. Entsprechend hat die Stadt auf der Aufwandsseite auch nur geringere Soziallasten zu tragen.

Die Stadt Münster weist damit bei den meisten dargestellten Strukturmerkmalen eher positive Ausprägungen auf. Insgesamt wirken sich die Rahmenbedingungen damit begünstigend auf die Kommune aus.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Münster hat die Feststellungen und Empfehlungen aus den Berichten der vorangegangenen überörtlichen Prüfungen innerhalb der zuständigen Fachbereiche analysiert. Diese haben die Umsetzungsmöglichkeiten der Empfehlungen geprüft und die Ergebnisse in ihre weitere Arbeit einfließen lassen.

→ 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 Münster 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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

³ KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018) und KGSt-Bericht 9/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019)

→ 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 Münster hat die gpaNRW von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Münster grundsätzlich die Daten des Jahres 2017. Soweit die erforderlichen Daten für das Jahr 2018 rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden konnten, beziehen wir auch dieses Jahr in die Analysen ein. Wenn ausreichend Vergleichswerte für 2018 vorliegen, werden ergänzend auch interkommunale Vergleiche abgebildet.

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	Dirk Hungermann
Finanzen	Mario Deckers
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Hilfe zur Pflege	Michael Neumann
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Marcel Entrup
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann
Friedhofswesen	Stephanie Ackermann
Bauaufsicht	Thomas Scharf
Zahlungsabwicklung	Thomas Scharf

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zusätzlich sind die Ergebnisse auch mit den zuständigen Beigeordneten besprochen worden.

Herne, den 19.02.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Münster unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie plant allerdings ab 2018 bis 2022 negative Jahresergebnisse, einen Verzehr der Ausgleichsrücklage und eine Verringerung der allgemeinen Rücklage.
Ist-Ergebnisse	
F2	Lediglich 2015 weist die Stadt einen Jahresfehlbetrag aus. In den übrigen Jahren der Betrachtung ab 2013 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Münster plant ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich negative Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Stadt nicht.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Münster weist zum 31. Dezember 2017 Eigenkapital von rund 749 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine relativ gute Eigenkapitalausstattung. Die Plandaten gehen allerdings davon aus, dass das Eigenkapital bis 2022 um rund 98 Mio. Euro sinken wird.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Schulden der Stadt Münster sind im interkommunalen Vergleich gering. Geplante Investitionen im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten sowie zusätzlich erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig belasten.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Münster hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt ebenfalls für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses 2017. Die Stadt Münster gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten.		
F2	Der Stadt Münster liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sowohl dem Kämmerer als auch dem Haupt- und Finanzausschuss wird regelmäßig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet.		
F3	Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.	E3	Die Stadt Münster sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F4	Die Stadt Münster überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in einem hohen Umfang. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen regelt die Stadt in ihrer Haushaltssatzung.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Münster, investive Haushaltsermächtigungen künftig in einem geringeren Umfang in Folgejahre zu übertragen. Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollte sie investive Maßnahmen gegebenenfalls neu und künftig bei der Haushaltsplanung realitätsnäher veranschlagen.
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Münster erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei weitestgehend aus.	E1	Die Stadt Münster sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.
F2	Die Stadt Münster hat die Hebesätze der Realsteuern letztmalig 2015 angehoben. Im Vergleich der kreisfreien Städte stellen sich diese niedrig dar. Insbesondere die Grundsteuer B bietet bei Bedarf noch Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.	E2	Falls die in der Ergebnisplanung prognostizierten Defizite eintreten, sollte die Stadt Münster mittel- bis langfristig Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B in Betracht ziehen. Dies insbesondere für den Fall, dass anderweitige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Münster ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten überwiegend strukturell begünstigt. Die Stadt weist eine geringe Kinderarmut, einen niedrigen Anteil Schulabgänger ohne Schulabschluss sowie die vergleichsweise geringste Jugendarbeitslosigkeit auf. Dahingegen kann der hohe Anteil Alleinerziehender mit SGB II Bezug erhöhend auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung wirken.		
F2	Die Gesamtstrategie des Amtes für Kinder, Jugendlichen und Familien der Stadt Münster fußt auf zehn Amtszielen, die der Stadt eine gute Gesamtsteuerung ermöglichen.		
F3	Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien (Amt 51) der Stadt Münster ist im gleichen Dezernat wie das Amt für Schule und Weiterbildung angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.		
F4	Die Stadt Münster hat für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) – in Münster Kommunalen Sozialdienst (KSD) - eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Der KSD ist in fünf Bezirksbüros vor Ort erreichbar. Zwischen den Bezirken erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Eine gemeinsame Abteilungsleitung und detaillierte Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.		
F5	Die Stadt Münster verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine eines IKS sind jedoch vorhanden.	E5	Die Stadt Münster sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F6	Die Stadt Münster nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Dies ist im Hinblick auf die Einhaltung von Verfahrensstandards und einer rechtmäßigen Aufgabenerledigung positiv zu sehen.		
F7	Die Stadt Münster hat im Jugendamt ein Finanzcontrolling installiert. Es erfolgen Auswertungen steuerungsrelevanter Kennzahlen, die sich an den Zielen orientieren. Es gibt Zielwerte für diese Kennzahlen. Sie werden regelmäßig in Berichten dokumentiert. Darin werden Entwicklungen dargestellt und Abweichungen begründet. Diese Berichte bilden gemeinsam mit dem Fachcontrollingreport eine gute Steuerungsgrundlage und schaffen Transparenz.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Das Jugendamt der Stadt Münster hat ein Fachcontrolling und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Der Zielerreichungsgrad wird für einzelne Hilfen ermittelt und ausgewertet, und es werden monatliche Fachcontrolling-Reports erstellt. Die Auswertungen bieten eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung.		
F9	Die Stadt Münster hat für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen in ihrem Qualitätshandbuch hinterlegt. Außerdem sind die Prozesse in das eingesetzte Fachverfahren eingepflegt worden und die Bearbeitung erfolgt überwiegend elektronisch. Dies bildet zusammen eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.		
F10	Die Stadt Münster hat in ihrem Qualitätshandbuch alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt. Bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII erfüllt die Stadt Münster die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.		
F11	Die Stadt Münster hat seit 2018 verstärkt eine Fluktuation im Bereich des KSD zu verzeichnen. Bei ihrer Personalbedarfsplanung berücksichtigt die Stadt bislang geplante Fluktuationen, die ungeplanten Fluktuationen dahingegen noch nicht.	E11	Die Stadt Münster könnte auf der Grundlage ihrer Erfahrungswerte über die ungeplanten Fluktuationen der vergangenen Jahre eine Quote bilden, die sie künftig zusätzlich zu der geplanten Fluktuation bei ihrer Personalbedarfsplanung berücksichtigt.
F12	Die zu bearbeitenden Fallzahlen des ASD in Münster liegen im Zeitraum 2015 bis 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 ordnet sich die Stadt Münster bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den wenigsten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD ein.		
F13	Die zu bearbeitenden Fälle der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Münster liegen in den betrachteten Jahren 2016 bis 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 positioniert sich die Stadt Münster oberhalb des Medians der Vergleichsstädte.		
F14	Die Stadt Münster bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Allerdings ist die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht zwingend vorgeschrieben.		
F15	Die Stadt Münster hat 2017 und 2018 niedrige Fehlbeträge je Einwohner unter 21 Jahren. Obwohl sich der Fehlbetrag der Stadt Münster von 2017 auf 2018 um rund 100 Euro je Einwohner unter 21 Jahren erhöht hat, bildet die Stadt im interkommunalen Vergleich in beiden Jahren das Minimum ab.		

Feststellung		Empfehlung	
F16	Die Stadt Münster hat 2017 im interkommunalen Vergleich die geringsten Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren. Durch höhere Aufwendungen im Folgejahr ergibt sich für die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich 2018 nur der zweitniedrigste Kennzahlenwert. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen dahingegen in beiden Jahren auf vergleichsweise hohem Niveau.		
F17	Die Stadt Münster hat ihren Anteil ambulanter Hilfefälle seit 2016 kontinuierlich erhöht. Im interkommunalen Vergleich hat Münster 2017 und 2018 einen geringeren Anteil ambulanter Hilfefälle als die Hälfte der Vergleichsstädte.		
F18	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen ist in Münster bei den minderjährigen Hilfeempfängern seit 2015 rückläufig. Unter Hinzunahme der volljährigen Hilfeempfänger in Vollzeitpflege nach § 41 SGB VIII i. V. m. § 33 SGB VIII nimmt der Anteil an Vollzeitpflegefällen seit 2018 zu. In Münster liegt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen inklusive der volljährigen Hilfeempfänger bei über 50 Prozent.		
F19	Die Stadt Münster hat einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die meisten Vergleichsstädte. Da die Vollzeitpflegefälle bei den kostenintensiven stationären Hilfen regelmäßig die geringsten Aufwendungen verursachen, wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.		
F20	Die HzE-Falldichte hat sich in Münster von 2015 bis 2018 um 34 Prozent erhöht. Dies ist vor allem auf die gestiegene Zahl der Hilfefälle von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) zurückzuführen. Interkommunal verglichen hat die Stadt Münster 2017 und 2018 die niedrigste Falldichte HzE. Die geringe Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.		
F21	Die Stadt Münster hat bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) 2017 höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der geprüften Städte. Bei einer gestiegenen Falldichte haben sich die Aufwendungen je Hilfefall 2018 auf 18.665 Euro erhöht. Damit bildet die Stadt Münster das Maximum.	E21	Die Stadt Münster sollte die Ursache für die vergleichsweise hohen Aufwendungen nach § 31 SGB VIII untersuchen und diese Erkenntnisse für eine Reduzierung der Aufwendungen nutzen.
F22	Die Aufwendungen je Hilfefall sind in Münster bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII von 2017 auf 2018 rückläufig. Die positive Entwicklung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Stadt Münster auf eine Verringerung, hin zu einer adäquaten Beratungsintensität durch die Träger, in den Hilfefällen nach § 33 Satz 2 SGB VIII		

Feststellung		Empfehlung	
	hingewirkt hat. Aufgrund des weiterhin hohen Anteils professioneller Pflegefamilien in Münster ergeben sich im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 für die Stadt höhere Aufwendungen je Hilfefall als bei den meisten Vergleichsstädten.		
F23	Bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII weist die Stadt Münster zwar die geringste Falldichte, 2018 aber auch die höchsten Aufwendungen je Hilfefall auf.	E23	Die Stadt Münster sollte ihre 2018 extrem hohen Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall zum Anlass nehmen, um ihre bestehenden Entgelt- und Vertragsvereinbarungen mit Trägern auf den Prüfstand zu stellen. Ziel sollte sein, die hohen Aufwendungen für Hilfefälle nach § 34 SGB VIII zu verringern.
F24	Die beendeten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII weisen 2018 in Münster kurze Laufzeiten auf. So hatten in 2018 rund 77 Prozent eine Laufzeit von unter 12 Monaten. Damit bildet die Stadt Münster das Maximum ab. Die anderen Städte hatten bei den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII längere Laufzeiten.		
F25	Die Stadt Münster besitzt bislang kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen noch besser steuern kann.	E25	Die Stadt Münster sollte ein Konzept erarbeiten, aus dem konkrete Vorgaben für ein Rückkehrmanagement hervorgehen. Sie sollte den bestehenden Prozess im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entsprechend erweitern.
F26	Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind in Münster vor allem durch den verstärkten Einsatz von Integrationshelfern/Schulbegleitungen gestiegen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen 2018 auf relativ hohem Niveau.		
F27	Die Stadt Münster hat Ihre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen durch die Einrichtung von klassenbezogenen und schulbezogenen Poolösungen von 2017 auf 2018 deutlich gesenkt. Dies ist positiv zu sehen. Durch Poolösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die geplante Ausweitung der Poolösungen sinnvoll.		
F28	Bei den Hilfen für junge Volljährige ist es der Stadt Münster 2018 sowohl im ambulanten wie auch im stationären Bereich gelungen, ihre Aufwendungen je Hilfefall auf einen vergleichsweise niedrigen Wert zu senken. Dies ist vor allem auf frühzeitige Verselbständigungsarbeit der Stadt Münster zurückzuführen.		
F29	Die Aufwendungen je Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind in Münster höher als in den meisten Vergleichsstädten. Die Stadt verfolgt das Ziel, den Flüchtlingen eine schnelle Verselbständigung zu ermöglichen.	E29	Die Stadt Münster sollte ihre bestehenden Entgelt- und Vertragsvereinbarungen mit Trägern, bei denen die Stadt unbegleitete minderjährige Flüchtlinge unterbringt, auf den Prüfstand stellen. Ziel sollte sein, die hohen Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall weiter zu verringern.
F30	Die Stadt Münster hat für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII je Fall bei einer kurzen	E30	Da die hohen fallbezogenen Aufwendungen der Stadt Münster für Inobhutnahmen

Feststellung		Empfehlung	
	Verweildauer 2017 und 2018 höhere Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichsstädte.		nach § 42 SGB VIII nicht auf lange Verweildauern zurückzuführen sind, sollte die Stadt die Ursachen feststellen und Möglichkeiten prüfen, die Aufwendungen zu senken.
F31	Die Stadt Münster hat für Inobhutnahmen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen geringere Aufwendungen je Fall als die meisten Vergleichsstädte.		
Hilfe zur Pflege			
F1	In Münster sind die demografischen Bedingungen heute sehr günstig. Für die Zukunft ist allerdings mit einer massiven Zunahme des auf pflegerische Versorgung angewiesenen Anteils der Bevölkerung zu rechnen. Langfristig resultieren daraus bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.		
F2	Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Münster insgesamt sehr positiv. Allerdings besteht ein erhebliches Gefälle in der Sozialstruktur der einzelnen Stadtteile.		
F3	Die Stadt Münster hat durch eine frühzeitige Neubegutachtung sichergestellt, dass im Laufe des Jahres 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft werden konnten.		
F4	In der Stadt Münster liegt die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren genau im Mittelfeld der kreisfreien Städte. Von 2017 auf 2018 kam es zu einem erheblichen Fallzahlenrückgang.		
F5	Ein großer Teil der pflegebedürftigen Menschen kann seinen individuellen Pflegebedarf nicht aus Leistungen der Pflegeversicherung und eigenen Mitteln finanzieren.		
F6	Die ambulante Quote ist in Münster unter den kreisfreien Städten am höchsten. Diese Quote unterliegt in weiten Teilen nur begrenzt steuerbaren Einflussfaktoren. Dennoch konnte die Stadt Münster die ambulante Quote 2018 und 2017 gegen den Trend auf gleichem Niveau halten.		
F7	Die hohe Zahl pflegebedürftiger Menschen im Leistungsbezug ist grundsätzlich ein Belastungsfaktor für die Stadt Münster. Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren fallen dennoch moderat aus, weil der niedrige Anteil pflegebedürftiger Senioren entlastend wirkt.		
F8	Ebenso sind die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher insgesamt relativ niedrig. Doch besteht ein erheblicher Unterschied zwischen ambulanter und stationärer		

Feststellung		Empfehlung	
	Hilfe in der Positionierung im interkommunalen Vergleich: Die Transferaufwendungen sind außerhalb von Einrichtungen sehr niedrig, in Einrichtungen sehr hoch.		
F9	Weil ein Hilfefall in Einrichtungen in Münster fast sechsmal so hohe Transferaufwendungen verursacht wie eine ambulante Versorgung, ist der Grundsatz 'ambulant vor stationär' von besonderer finanzwirtschaftlicher Bedeutung.	E9	Die Stadt Münster sollte trotz der bereits hohen ambulanten Quote die Versorgung außerhalb von Einrichtungen weiter stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung in der Hilfe zur Pflege insgesamt zu begrenzen.
F10	In der Unterhaltsheranziehung liegt der Ertragsschwerpunkt deutlich bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Dies deutet darauf hin, dass die Bearbeitung im Bereich der ambulanten Hilfe verbessert werden könnte. Bei der Verbuchung von Unterhaltsforderungen und -erträgen hält die Stadt Münster die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht ein. Es werden erst tatsächliche Zahlungen, nicht jedoch bereits bestehende Forderungen verbucht.	E10.1	Die Stadt Münster sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfegewährung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.
		E10.2	Die Stadt Münster sollte die Praxis bei der Verbuchung von Unterhaltserträgen rechtskonform gestalten und bereits Forderungen gegenüber dem Unterhaltspflichtigen einbuchen.
F11	In der Stadt Münster erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege im Großen und Ganzen die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung.		
F12	Die Einheitssachbearbeitung in den Leistungsfachstellen erscheint insgesamt vorteilhaft. Durch die hohe Aufgabenkomplexität wächst jedoch mit zunehmendem Umfang von Stellenvakanzen der organisatorische und individuelle Einarbeitungsaufwand erheblich.	E12	Die Stadt Münster sollte auf eine ausreichende Personalausstattung in den Leistungssachgebieten achten. Damit das Konzept der Einheitssachbearbeitung nicht kontraproduktiv wird, sollten Vakanzen und der daraus resultierende Einarbeitungsaufwand so weit wie möglich minimiert werden.
F13	Verbesserungsspielraum besteht hinsichtlich der Digitalisierung. Die eingesetzte Fachanwendung unterstützt die Arbeitsprozesse nicht optimal. Maßnahmen des E-Governments sind grundsätzlich vorgesehen, konkrete Planungen für deren Umsetzung im Sozialamt liegen aber noch nicht vor.	E13	Wegen der hohen Aufgabenkomplexität sollten IT-Werkzeuge die Leistungssachgebiete effektiv unterstützen. Die Stadt Münster sollte zeitnah prüfen, wie sich die gegenwärtige Unterstützung verbessern lässt. Zudem sollte dieser Bereich des Sozialamtes mit Priorität in den Maßnahmenkatalog für das E-Government aufgenommen werden.
F14	Eine Differenzierung der Stellenanteile nach ambulanter und stationärer Hilfe zur Pflege war wegen der Einheitssachbearbeitung mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Die nachfolgenden interkommunalen Vergleiche sind daher nachrichtlich ohne Einbeziehung der Daten für die Stadt Münster dargestellt.	E14	Die Stadt Münster sollte zeitnah die Stellenbeschreibungen aktualisieren. Dabei sollte es künftig möglich sein, die vollzeitverrechneten Stellenanteile großer Aufgabenblöcke wie der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bzw. in Einrichtungen direkt aus den Stellenbeschreibungen abzuleiten.
F15	Die Stadt Münster setzt in der Hilfe zur Pflege gängige Controlling-Instrumente wie Zieldefinitionen und Kennzahlen ein. Die Aussagefähigkeit und Steuerungsrelevanz	E15	Die Stadt Münster sollte zu bisher nur inhaltlich definierten Zielen zeitnah Planwerte festlegen. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob mit wenigen weiteren Kennzahlen

Feststellung		Empfehlung	
	ließe sich jedoch verbessern, etwa durch umfassendere Erkenntnisse über den Erfolg von Beratungsaktivitäten.		steuerungsrelevante Informationen verbessern lassen. So sind zum Beispiel Wirkungskennzahlen sinnvoll, die Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Zugangssteuerung liefern.
F16	In die individuelle Hilfefallsteuerung sind in der Stadt Münster mehrere Organisationseinheiten eingebunden, die jeweils einen spezifischen Beitrag in der Gesamtaufgabe Fallsteuerung leisten.	E16	Die Stadt Münster sollte versuchen, auch mit dem Universitätsklinikum ein standardisiertes Übergangsmanagement für Patienten, die in eine stationäre Pflegeeinrichtung entlassen werden sollen, zu vereinbaren.
F17	Positiv sind die Aktivitäten der Stadt im Münster im „Fallmanagement zur Teilhabe im Alter“ hervorzuheben. Diese fördern für den Personenkreis im Grundsicherungs-Bezug Teilhabe, Selbstbestimmung und Aktivierung. In Bezug auf die Hilfe zur Pflege wird damit ein nennenswerter Beitrag zur "Pflegebedarfsprophylaxe" geleistet.	E17	Für das Projekt „Fallmanagement zur Teilhabe im Alter“ sollte die Stadt Münster prüfen, ob in Bezug auf die Hilfe zur Pflege Wirkungskennzahlen gebildet und Maßnahmenfolge gemessen werden können.
F18	Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Münster leistet einen wichtigen Beitrag im individuellen Beratungs- und Hilfeprozess.	E18	Eine genauere Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Beratungsaktivitäten sollte die Erfolgskontrolle stärker unterstützen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der im Haushalt definierten Produktziele sinnvoll.
F19	Die Stadt Münster nimmt über die Pflegebedarfsplanung aktiven Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes. Es bestehen funktionierende Strukturen und ein wirksames Instrumentarium, um die Pflegelandschaft bedarfsgerecht zu steuern.	E19	Die Stadt Münster sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten. Insbesondere die im Konsens aller maßgeblichen Akteure festgelegten Strategien sind ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung.
F20	Zukünftige Herausforderungen und Risiken, die sich insbesondere aus der erwarteten Zunahme des pflegebedürftigen Anteils der Bevölkerung bei gleichzeitig drohendem Fachkräftemangel im Pflegesektor ergeben, bezieht die Stadt in ihre Planung ein.	E20	Hinsichtlich der für die Zukunft absehbaren Versorgungsengpässe sollte die Stadt frühzeitig unter möglichst aktiver Einbindung der Pflegeanbieter Lösungen erarbeiten. Dies gilt vor allem für den ambulanten Sektor, in dem eine Unterversorgung teilweise bereits vorkommt.
F21	Die Pflegeplatzdichte ist in der Stadt Münster nach heutigem Stand relativ hoch. Dies korrespondiert zwar nicht mit dem vergleichsweise geringen Anteil pflegebedürftiger Menschen an den Münsteraner Einwohnern ab 65 Jahren, ist jedoch wahrscheinlich durch die Rolle der Stadt als Mitversorger des Umlandes zu erklären.		
F22	Die Stadt Münster widmet der bedarfsgerechten Quartiersentwicklung große Aufmerksamkeit. Aus dem eingesetzten Instrument des Sozialmonitorings werden wichtige Erkenntnisse für zielgenaue Hilfen und Angebote gewonnen.	E22	Die Stadt Münster sollte die methodische Analyse der sozialräumlichen Entwicklung fortsetzen und die Belange der Pflege im Rahmen des Gesamtkonzeptes weiterhin einbeziehen.
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Münster schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und klare Zielvorgaben auf allen Ebenen.		

Feststellung		Empfehlung	
	Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht.		
F2	Die Stadt Münster verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.		
F3	Die Stadt Münster erzielt unter allen Vergleichsstädten in Relation zur Einwohnerzahl die geringsten Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher liegen aufgrund des angespannten Wohnungsmarkts auf hohem Niveau.		
F4	Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Münster in einer Dezernatsverfügung ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F5	Die Stadt Münster hat die Rückzahlungen und Guthaben aus Betriebs- und Heizkostenabrechnungen über einen langen Zeitraum bis zu einer Höhe von 50,00 Euro nicht auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung angerechnet und damit gegen § 22 Absatz 3 Sozialgesetzbuch II verstoßen. Bedarfe im Einzelfall wurden hierdurch teilweise nicht reduziert. Eine jährliche Anforderung der Abrechnungen durch die Sachbearbeitung wurde nicht vorgegeben. In 2019 hat sie die Vorgehensweise bereits korrigiert.		
F6	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Münster unauffällig dar. Die Stadt hat mit einer Dezernatsverfügung und Anlagen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird nicht dargestellt. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar wurden ermittelt. Im Bereich des Hausrats wurde nur eine Gesamtsumme festgelegt. Diese Hinweise bieten insgesamt eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.	E6.1	Die Staffelung der Pauschalen sollte weitergehend nach der Struktur der Bedarfsgemeinschaft differenziert werden. Denkbar wäre u.a. eine ergänzende Betrachtung nach dem Alter der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft oder dem Status (z.B. Alleinstehende oder alleinerziehende Person, Partner oder Kind).
		E6.2	Bei einmaligen Beihilfen nach § 24 Abs. 3 SGB II sollten für jeden Gegenstand im Bereich Hausrat Einzelpreise ermittelt werden. Zur besseren Entscheidung des konkreten Bedarfs im Einzelfall sollten diese Werte dann als Ergänzung in die Arbeitshilfe mit aufgenommen werden.
F7	Im Rahmen der Arbeitshinweise wird bereits der Grundsatz aufgeführt, dass die	E7	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an

Feststellung		Empfehlung	
	Gewährung von einmaligen Leistungen gemäß § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II nur für die Erstausrüstung möglich ist. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist, wird grundsätzlich gegeben. Eine klare Abgrenzung von § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und § 24 Abs. 1 SGB II findet allerdings nicht statt.		exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Münster fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.
Verkehrsflächen			
F1	Der ganzheitliche Ansatz des Infrastrukturmanagements, den die Stadt Münster mit dem Projekt TIMM verfolgt, hat sich bewährt.	E1	Um die Erfolge aus dem Projekt TIMM langfristig zu etablieren und die Managementsysteme zur Erhaltung der Verkehrsflächen sukzessive auszubauen und zu optimieren, sollte die Stadt Münster die personellen und finanziellen Ressourcen für das Projekt verstetigen.
F2	Die Stadt Münster verfügt über eine gute Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Alle wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor und werden laufend erweitert und aktualisiert.	E2	Die Aufwendungen und Investitionen sollten entsprechend der Erhaltungsstrategien für die unterschiedlichen Straßenkategorien und ggf. Nutzungen erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.
F3	In der Straßendatenbank liegen alle wesentlichen steuerungsrelevanten Daten und Informationen vor. Auch das Aufbruchmanagement ist inzwischen implementiert, allerdings noch nicht für den Einsatz freigeschaltet. Besonders positiv herauszustellen ist, dass die Stadt Münster ein strategisches und operatives Erhaltungsmanagement aufbaut. Hierbei legt sie anhand der Lebenszykluskosten die optimale Erhaltungsstrategie für die Straßenkategorie fest. Im operativen Erhaltungsmanagement werden die Instandsetzungs- und Erneuerungsprogramme für den kurz- und mittelfristigen Zeitraum definiert und die Zustandsdaten kontrolliert.		
F4	Die Stadt Münster führt im Amt für Mobilität und Tiefbau eine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Damit liegen ihr die für die strategische und operative Steuerung erforderlichen Finanzdaten vor.	E4	Eine weitere Differenzierung der Kostenrechnung nach den Straßenkategorien, für die eine Erhaltungsstrategie definiert ist, ermöglicht es der Stadt, die Kosten auszuwerten und die Zielerreichung zu überprüfen.
F5	Die Stadt Münster verfolgt das Ziel, den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens zu erhalten. Mit dem strategischen und operativen Erhaltungsmanagement hat die Stadt optimale Voraussetzung geschaffen, dieses Ziel zu erreichen und aktiv zu steuern. Die Amtssteuerung des Amtes für Mobilität und Tiefbau ist als vorbildlich bezeichnen.		
F6	Die Stadt Münster hat den Aufgrabungsprozess definiert und beschrieben. Dieser gewährleistet grundsätzlich die Qualitätssicherung für eine ordnungsgemäße Wie-	E6.1	Die Stadt Münster sollte zeitnah die Voraussetzungen schaffen, um die neue Aufgrabungsdatenbank in der Straßendatenbank in den Echtbetrieb nehmen zu können.

Feststellung		Empfehlung	
	derherstellung der Aufgrabungen. Allerdings führt die knappe Personalausstattung wie aber auch die fehlende Freischaltung der neuen Aufgrabungsdatenbank als Teil der Straßendatenbank dazu, dass der Prozessablauf in der Praxis nicht in Gänze eingehalten werden kann. Insbesondere die Kontrollen können nur noch in einem zu geringen Umfang durchgeführt werden.		nen.
		E6.2	Die Stadt Münster sollte die zwei Stellen für das Aufgrabungsmanagement - wie in der Neuorganisation vorgesehen - zeitnah besetzen. Nur so kann die erforderliche Kontrolle der Aufgrabungen gewährleistet werden.
F7	Die neue Datenbank sichert eine verbesserte Abstimmung aller Beteiligten bereits während der Planungsphase und ermöglicht es der Stadt alle eigenen Maßnahmen zu integrieren und in das Qualitätssicherungsmanagement zu implementieren.		
F8	Die dezentral geführte Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen im Amt für Mobilität und Tiefbau ermöglicht einen engen und direkten Austausch und gewährleistet die Verbindung von technischen und kaufmännischen Aspekten.	E8.1	Um den Abgleich der Datenbestände zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank aktuell für die Grundlagenermittlung des Erhaltungsmanagements aber auch zukünftig im Rahmen der laufenden Datenpflege zu gewährleisten, sollte die Stadt prüfen, ob die eingerichteten Stellen hierfür nicht dauerhaft verstetigt werden.
		E8.2	Die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank sollten zukünftig wie geplant über eine Schnittstelle miteinander verbunden werden.
F9	Eine Zustandserfassung und –bewertung für das gesamte Verkehrsflächennetz liegt in Münster nicht vor. Somit wurde die Stadt bislang auch den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur nicht gerecht.		
F10	Im Rahmen von TIMM arbeitet die das Amt für Mobilität und Tiefbau intensiv daran, die Grundlagen für die körperliche Inventur zu schaffen. Damit wird sie zukünftig nicht nur den rechtlichen Anforderungen gerecht, sondern will den tatsächlichen technischen Wert ihrer Verkehrsflächen ermitteln. Damit schafft sie eine erheblich bessere Datenbasis als es bislang über Zustandserfassungen und daraus abgeleiteten Bewertungen möglich war.		
F11	Als flächenmäßig zweitgrößte kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen benötigt Münster eine entsprechend große Verkehrsfläche, um das Stadtgebiet mit den Außenbezirken zu erschließen. Damit unterliegen die Flächen einer weniger starken Nutzungsintensität wie in stark verdichteten Gebieten. Tendenziell begünstigende Faktoren wie ein hoher Anteil an Wirtschaftswegen und eher belastende Faktoren wie ein hoher Anteil Hauptverkehrsstraßen halten sich dabei etwa die Waage.		

Feststellung		Empfehlung	
F12	Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens kontinuierlich verringert. Der Stadt Münster ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 158 Mio. Euro bzw. 25 Prozent entgegenzuwirken.		
F13	Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich in Münster eine beginnende Überalterung. Der Zustand der Verkehrsflächen ist nicht netzweit erfasst und bewertet. Aus den bereits vorliegen Informationen lässt sich jedoch ein noch immer guter Zustand des Hauptverkehrsstraßennetzes ableiten. Im Vergleich zu 2009 zeigt sich jedoch bereits eine leichte Verschlechterung.	E13	Um ihr Erhaltungsmanagement langfristig und nachhaltig aufstellen und betreiben zu können, sollte die Stadt Münster die netzweite Zustandserfassung und –bewertung zeitnah umsetzen und zukünftig regelmäßig fortschreiben. So kann aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes der Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie abgeleitet werden.
F14	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen seit der Einführung des NKF auf einem konstanten Niveau von durchschnittlich 0,94 Euro je qm. Damit setzt die Stadt Münster nur etwa 72 Prozent des nach dem Richtwert der FGSV für eine nachhaltige wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs ein.	E14	Um den Wert der Verkehrsflächen dauerhaft zu erhalten ist eine angemessene und nachhaltige Unterhaltung erforderlich. Sowohl der Vergleich zum Richtwert und die Analyse der eingesetzten Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen als auch die Berechnung des erforderlichen Finanzbedarfs im Rahmen der Lebenszykluskostenbetrachtung des Amtes für Mobilität und Tiefbau indiziert, dass die Mittel für die nachhaltige Instandsetzung angemessen erhöht werden sollten.
F15	Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten zehn Jahre seit der Eröffnungsbilanz bei nur knapp 30 Prozent. War die Höhe der Reinvestitionen in den vergangenen Jahren aufgrund der ausgewogenen Altersstruktur des Vermögens und auch aus technischer Sicht angemessen, führte die Differenz zu den Abschreibungen zu einem bilanziellen Wertverlust von inzwischen 158 Mio. Euro.		
F16	Die strategische Ausrichtung und Planung der Ersatzzeitpunkte und Reinvestitionsbedarfe über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen unter Einbeziehung der weiteren Anlagen des Infrastrukturvermögens ist vorbildlich.	E16	Ausgehend von ihrer Erhaltungsstrategie für die Verkehrsflächen sollte die Stadt Münster die Reinvestitionen entsprechend der ermittelten Bedarfe erhöhen und soweit erforderlich die Nutzungsdauern im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten verlängern
F17	Die Stadt Münster beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.		
F18	Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.		
Friedhofswesen			
F1	Die Produktverantwortung für das Friedhofswesen und alle damit verbundenen Aufgaben sind an zentraler Stelle gebündelt. Die Prozesse sind eindeutig geregelt, so dass ein guter Informationsfluss zwischen den Akteuren gewährleistet ist.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Durch die strategischen und operativen Zielvorgaben hat sich die Stadt Münster ihre Ausrichtung für das Friedhofswesen vorgegeben. Ein Friedhofsentwicklungskonzept liegt derzeit nur als Leitplan Friedhöfe aus dem Jahr 1980 mit der letzten Fortschreibung aus 1997 vor. Ein aktuelles Konzept soll aber zeitnah erstellt werden.		
F3	Die gpaNRW unterstützt das Vorhaben des Amtes für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit, ein aktuelles Friedhofsentwicklungskonzept erstellen zu lassen. Hierdurch können die Planungsgrundlagen für die Entwicklung insbesondere der Stadtteilstädte und den hier benötigten Flächen weiter optimiert werden.		
F4	Durch den Einsatz einer Fachsoftware wie auch eines Grünflächeninformations- und Managementsystems ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.		
F5	In der Stadt Münster besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig und wird von der Stadt umfangreich betrieben.		
F6	Der Stadt Münster gelingt es, ihre Friedhöfe kostendeckend zu betreiben.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren berücksichtigt die Stadt Münster alle gebührenrechtlich ansatzfähigen Kosten. Mit der Infrastrukturumlage werden die grabgrößenunabhängigen Kosten zu gleichen Anteilen auf die verschiedenen Grabarten im Rahmen der Äquivalenzziffernkalkulation verteilt.		
F8	Die Trauerhallen werden in Münster nur bei etwa der Hälfte aller kommunalen Bestattungen genutzt. Dies führte in den vergangenen Jahren zu regelmäßigen Kostenunterdeckungen. Mit der Gebührenanpassung im Jahr 2017 konnte erstmals wieder eine Kostenüberdeckung erzielt werden.	E8	Die Stadt Münster sollte mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit überprüfen, ob der Erhalt aller Trauerhallen langfristig zielführend sein kann.
F9	Bei der Stadt Münster ist insgesamt lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. In der getrennten Betrachtung zeigen sich dabei deutliche Unterschiede zwischen dem Waldfriedhof Lauheide, auf dem die Grabflächen nur einen sehr geringen Anteil haben, und den Stadtteilstädten, bei denen dieser Anteil auch interkommunal überdurchschnittlich ist.		
F10	Mit dem Wandel der Bestattungskultur und der steigenden Nachfrage nach weniger flächenintensiven Grabarten und dem gleichzeitigen Auslaufen der Ruhefristen bei den Erdgräbern, wird sich der Flächenbedarf zukünftig weiter verringern. Demgegenüber stehen in Münster aufgrund der wachsenden Bevölkerung auch steigende Ster-		

Feststellung		Empfehlung	
	befallzahlen. Insofern ist ein vorausschauendes Flächenmanagement von großer Bedeutung.		
F11	Die Stadt Münster weist im interkommunalen Vergleich die geringsten Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen je qm auf. Begünstigt wird der Wert durch die Größe und Gestaltung des Waldfriedhofs Lauheide, der eine sehr kostengünstige Pflege ermöglicht.	E11.1	Die Stadt Münster sollte die Unterhaltungskosten getrennt nach den definierten Flächeninhalten bzw. Leistungen erfassen. So kann sie die Datengrundlagen und damit auch die Steuerung der Pflegeleistungen weiter optimieren.
		E11.2	Mit dem Pflegeklassenkonzept sollte die Stadt die Pflegeziele, die Flächengestaltung und die jeweiligen Pflegeleistungen und Pflegeintensitäten für die einzelnen Friedhöfe wie auch die Flächeninhalte definieren. Mit abgestuften Pflegestandards innerhalb der Friedhöfe können die Flächen entsprechend ihrer Nutzung und Frequentierung in der Gestaltung und Pflegeintensität variieren.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Münster konnte die gesetzlich vorgegebenen Fristen teilweise nicht einhalten und bietet damit Ansatzpunkte für Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Durch eine fristgerechte Aufgabenerledigung könnte die Stadt derartige Angriffspunkte reduzieren.		
F2	Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad erhebt die Stadt und bildet diese jährlich im Haushaltsplan ab. Somit kann sie kontinuierlich verfolgen, ob die Gebühren kostendeckend sind. Schriftliche Regelungen, die einheitliche Ermessensentscheidungen gewährleisten, liegen nicht vor.		
F3	Die Stadt Münster muss weniger Anträge zurückweisen als drei Viertel der Vergleichskommunen. Um dieses Ziel zu erreichen, setzt die Stadt mehr Personal für eine intensive Bauberatung ein.	E3	Die Stadt Münster sollte ihren Internetauftritt an die neue Landesbauordnung anpassen und zeitnah wieder online stellen. Der hierfür erforderliche Ressourceneinsatz sollte bereitgestellt werden, da dies in der Folge zu einer Entlastung der Bauberatung führen kann.
F4	Die Stadt Münster hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess noch überwiegend in Form einer Papierakte.		
F5	Die Stadt Münster hat einen schlanken Prozessablauf. Mit Prozessoptimierungen arbeitet sie auch 2019 gezielt daran, eingefahrene aber überflüssige Abläufe zu lokalisieren und zu verschlanken.		
F6	Die Stadt Münster hat sich im Haushaltsplan Vorgaben hinsichtlich der Laufzeit von Bauanträgen gesetzt und wertet die Zielerreichung jährlich aus.		

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Münster erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen überdurchschnittliche Leistungswerte. Der relativ hohe Personaleinsatz bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden kann hier dazu beitragen, dass bei den Baugenehmigungen nur noch geringer Prüfaufwand anfällt.		
F8	Die Stadt Münster orientiert sich bei der Aktenführung auch künftig an der Papierakte. Damit nutzt sie derzeit noch wenige Vorteile, die sich durch eine Digitalisierung ergeben könnten.	E8.1	Zur Vermeidung von Doppelarbeiten sollte die Bauaufsicht Stellungnahmen ausschließlich digital annehmen. Die Ämterbeteiligung sollte sie grundsätzlich digital durchführen.
		E8.2	Die Stadt Münster sollte prüfen, ob sie durch die Digitalisierung eingehender Bauanträge nebst Anlagen Synergieeffekte bei der Laufzeit erzielen kann.
F9	Die Stadt Münster schreibt regelmäßig zahlreiche Kennzahlen fort. Sie hat konkrete Ziele definiert und überprüft anhand ihrer Kennzahlen, ob sie die Ziele erreicht.	E9	Die Stadt Münster sollte ihre Kennzahlen um die von der gpaNRW in dieser Prüfung entwickelten Kennzahlen erweitern.
F10	Die Stadt Münster hält wesentlich mehr Personal für die Bauberatung vor als die Vergleichskommunen.		
F11	Die Stadt Münster dokumentiert ihre Bauüberwachungen bisher nicht im System, sodass eine Auswertung nicht möglich ist. Objektive Kriterien für Ermessensentscheidungen sind nicht dokumentiert.	E11	Die Stadt Münster sollte ihre Bauüberwachungen entsprechend der unterschiedlichen gesetzlich vorgegebenen Bauüberwachungsarten zentral erfassen, sodass sie die Anzahl der durchgeführten Bauüberwachungen nachhalten und auswerten kann. Hierzu sollte sie auch ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauüberwachung dokumentieren.
F12	Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht dokumentieren durchgeführte Bauzustandsbesichtigungen nicht im System. Sie unterscheiden nicht zwischen gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Rohbau- und Schlussabnahmen.	E12	Die Stadt Münster sollte die durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen sowie ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung an zentraler Stelle dokumentieren.
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Stadt Münster sollte ihre Wechselgeld- und Handvorschüsse sowie ihre Schulgirokonten als liquide Mittel in den Tagesabschluss aufnehmen.
F2	Die Stadt Münster erreicht beim Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ mit 98 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Münster den Maximalwert.		
F4	Die Stadt Münster positioniert sich im Teilerfüllungsgrad Organisation mit einem überdurchschnittlichen Wert. Die schriftlichen Regelungen der Stadt Münster für die	E4.1	Die Stadt Münster sollte in Einzelfällen auch auf die Möglichkeit eines Telefoninkassos zurückgreifen.

Feststellung		Empfehlung	
	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bieten eine positive Unterstützung für alle Beschäftigten. In einzelnen Punkten zeigen sich dennoch Entwicklungsmöglichkeiten.		
		E4.2	Die Stadt Münster sollte die Niederschlagungen vollständig zentralisieren. Allerdings sollte sich die Stadt am § 32 Abs. 3 KomHVO NRW orientieren. Durch den perspektivischen Wegfall der Niederschlagungen in den dezentralen Fachbereichen sollte Münster die dort hierfür nicht mehr benötigten Stellenanteile konsequent einsparen.
F5	In der Stadt Münster befindet sich derzeit ein umfangreiches Berichtswesen im Aufbau. Die geplanten Kennzahlen werden die Steuerungsmöglichkeiten verbessern.		
F6	Aus den Erkenntnissen der laufenden Prüfung durch die gpaNRW hat die Stadt bereits Kennzahlen in ihr im Aufbau befindliches Berichtswesen zum Forderungsmanagement (FOM) übernommen.		
F7	Bei der Digitalisierung ergibt sich in Münster mit einem Erfüllungsgrad von 47 Prozent (Median 59 Prozent) noch deutliches Optimierungspotenzial. Die Stadt ist bereits dabei, einige Prozesse zu digitalisieren. Eine Vollstreckungssoftware setzt sie dabei noch nicht ein.		
F8	Die Stadt Münster arbeitet bereits an einem verwaltungsweiten Workflow, um ihren Rechnungseingangsworkflow zu digitalisieren. Hierdurch können sich für die Zahlungsabwicklung Synergieeffekte ergeben.	E8.1	Sobald die benötigten Voraussetzungen vorliegen, sollte die Stadt Münster ihren Rechnungsworkflow vollständig papierlos durchführen und Papierrechnungen nach dem Einscannen vernichten.
		E8.2	Die Stadt Münster sollte für eine zügigere und effizientere Bearbeitung in der Vollstreckung und zur Nutzung der Schnittstelle XAmtshilfe zeitnah eine Vollstreckungssoftware in ihrer Vollstreckung einsetzen.
		E8.3	Mit Implementierung einer Vollstreckungssoftware sollte die Stadt Münster prüfen, ob sie durch den Einsatz von Tablet-PCs im Außendienst der Vollstreckung Synergieeffekte erzielen kann. Dem sollte sie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorschalten.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	Die Stadt Münster hat relativ hohe Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die meisten Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung ist in Relation zur Einwohnerzahl unauffällig. Dennoch hat die Stadt Münster höhere Aufwendungen je Einzahlung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.		
F3	Die erhöhten Aufwendungen je Einzahlung sind durch eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl begründet. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen bearbeiten mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle als die Stadt Münster.		
F4	Die Stadt Münster weist bei den meisten Forderungsarten einen vergleichsweise hohen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Optimierungsmöglichkeiten bieten sich insbesondere bei der VHS.	E4	Die Stadt Münster sollte für die Buchung von VHS – Kursen die geplanten Online-Bezahlungsmöglichkeiten zeitnah umsetzen, um den Aufwand in der Zahlungsabwicklung zu reduzieren.
F5	Der hohe Anteil von Lastschriften an den Einzahlungen wirkt sich für die Zahlungsabwicklung der Stadt Münster entlastend aus.		
F6	Die Stadt Münster bildet bei den ungeklärten Ein- und Auszahlungen den Minimalwert der Vergleichskommunen. Dies zeigt, dass die in Münster durchgeführten Arbeitsschritte wirken.	E6	Die Stadt Münster sollte versuchen, durch entsprechende Vorgaben in der Finanzsoftware den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen weiter zu erhöhen.
F7	In Münster fallen bezogen auf die Einwohner weniger Mahnungen an als in vielen Vergleichskommunen. Dabei weist die Stadt eine gute Erfolgsquote mit den Mahnungen auf.		
F8	Die Zahlungsabwicklung für Dritte erledigt die Stadt kostendeckend.		
Vollstreckung			
F1	Die Stadt Münster gehört zu den Städten mit dem geringsten Personaleinsatz in der Vollstreckung. Dadurch erreicht sie niedrige Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung.		
F2	Nur eine Vergleichskommune wickelt ihre Vollstreckungsforderungen noch wirtschaftlicher ab als die Stadt Münster.		
F3	Die Stadt Münster erhebt bei den Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr. Sie verzichtet allerdings auf die Erstattung des Portos. Eine Optimierungsmöglichkeit wäre, den Schuldner darauf hinzuweisen, dass er bei sofortiger Zahlung nur die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten hat.	E3.1	Die Stadt Münster sollte die Schuldner bei den Pfändungsankündigungen darauf hinweisen, dass die Gebühren niedriger ausfallen, wenn der Außendienst sich nicht an Ort und Stelle begeben muss.
		E3.2	Die Stadt Münster sollte bei der Zahlungsaufforderung und Vollstreckungsankündigung durch den Vollziehungsbeamten auch das zugehörige Porto erheben.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Münster gehört 2017 und 2018 zu den Städten mit den höchsten Leistungswerten bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Gleichzeitig weist sie eine hohe Erfolgsquote und geringe Rückstände auf.		

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Münster
im Jahr 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	12
Gewerbesteuer	13
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	14
Schlüsselzuweisungen	14
Personalaufwendungen	14
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	15
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	15
Eigenkapital	15
Schulden und Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	26
Informationen zur Haushaltssituation	26
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	27
Ermächtigungsübertragungen	30
→ Kommunale Abgaben	33
Beiträge	33
Gebühren	33
Steuern	34
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	36

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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 Münster, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist gegeben, im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte jedoch vergleichsweise gering. Die Stadt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie plant allerdings einen Verzehr der Ausgleichsrücklage und eine Verringerung der allgemeinen Rücklage.

Positiv ist, dass es der Stadt Münster in den letzten Jahren gelungen ist, nahezu ausschließlich positive Jahresergebnisse zu erzielen. Auch im Jahresabschluss 2017 weist sie einen Jahresüberschuss aus. In den Folgejahren bis 2022 plant sie jedoch ausschließlich negative Jahresergebnisse.

Handlungsbedarf für die Stadt Münster sieht die gpaNRW darin, die guten Ergebnisse der Vergangenheit zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um das Eigenkapital der Stadt sukzessive wieder zu erhöhen. Dies mit der Zielsetzung, die Eigenkapitalausstattung der Stadt mittelfristig wieder auf den Stand der Eröffnungsbilanz aufzustoßen. Zudem benötigt die Stadt Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, um Kredite zur Liquiditätssicherung zu vermeiden. Diese sind auch erforderlich, um Investitionen finanzieren zu können. Reinvestitionsbedarfe in das Straßenvermögen erfordern in Münster entsprechende Finanzmittel. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie anstehende Investitionen nur über neue Kredite finanzieren können.

Haushaltssteuerung

Die Haushaltssteuerung der Stadt Münster erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Der Stadt Münster liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sowohl dem Kämmerer als auch dem Haupt- und Finanzausschuss wird regelmäßig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet. Die Stadt greift hierzu auf ein funktionierendes Berichtswesen und Controlling zurück. Hierdurch hat sie in der Vergangenheit deutliche Konsolidierungserfolge erzielen können. Diese gilt es in der Zukunft weiter auszubauen.

Durch die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen kann die Stadt Münster Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Anders als in der Planung ausgewiesen

muss es Ziel der Stadt sein, auch in der Zukunft positive Jahresabschlüsse zu erreichen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt Münster überträgt nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen in höherem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Mit Ermächtigungsübertragungen sollte sie künftig zurückhaltender umgehen, zumal sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent ausschöpft.

Kommunale Abgaben

Die gpaNRW sieht bei der Stadt Münster nur wenige Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. Ein geringerer von der Stadt zu tragender Öffentlichkeitsanteil im Bereich der Straßenreinigung könnte den Haushalt der Stadt entlasten.

Neben allgemeinen Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt in der Vergangenheit auch von einer Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B Gebrauch gemacht. Bei ausbleibenden weiteren Konsolidierungserfolgen besteht bei dieser Ertragsposition noch weiteres Potenzial.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

→ Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

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

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2013.

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

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Münster unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie plant allerdings ab 2018 bis 2022 negative Jahresergebnisse, einen Verzehr der Ausgleichsrücklage und eine Verringerung der allgemeinen Rücklage.

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

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgeglichener Haushalt	X	X		X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt			X			X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	28.895	24.416	-12.155	10.698	9.364
Ausgleichsrücklage	41.644	66.060	53.905	64.603	79.167
Allgemeine Rücklage	671.842	668.769	669.976	672.568	668.674
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	-27.187	-3.074	1.208	2.592	1.305

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-16.418	-3.123	-23.467	-22.589	-32.790
Ausgleichsrücklage*	62.749	59.626	36.160	13.570	0
Allgemeine Rücklage	668.674	668.674	668.674	668.674	649.455
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-16.418	-3.123	-23.467	-22.589	-13.570
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	0	-19.219

*Die gpaNRW berücksichtigt das Jahresergebnis bereits bei der Ausgleichsrücklage des laufenden Jahres.

Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresabschlüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Für Münster ergibt sich hieraus zunächst keine Änderung. Falls die Stadt entgegen der Planung Überschüsse erzielt, könnte sie diese weiter der Ausgleichsrücklage zuführen, solange sie vorher die allgemeine Rücklage nicht verringern musste.

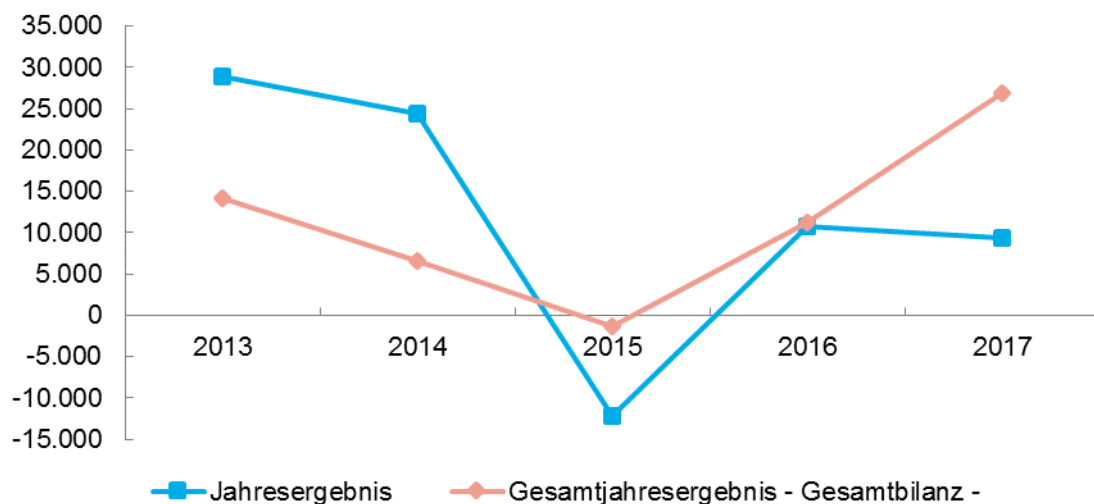
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Lediglich 2015 weist die Stadt einen Jahresfehlbetrag aus. In den übrigen Jahren der Betrachtung ab 2013 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.

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

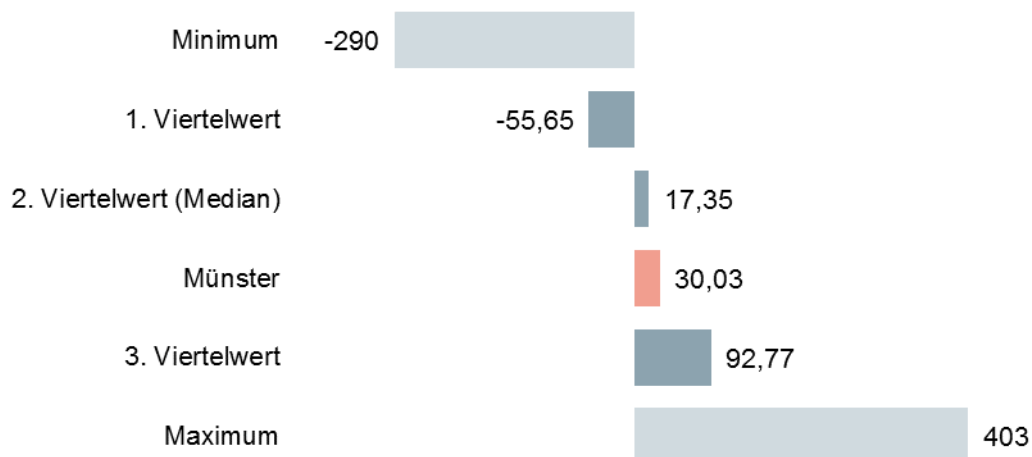
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse in Tausend Euro



Im Betrachtungszeitraum verschlechtern sich die Jahresergebnisse der **Stadt Münster** tendenziell, bleiben aber mit Ausnahme von 2015 positiv. Das Gesamtjahresergebnis hat sich dagegen im Eckjahresvergleich der Jahre 2013 und 2017 positiv entwickelt. Die Ergebnisse 2015 mit rund minus 12,2 Mio. Euro bzw. rund minus 1,4 Mio. Euro stellen die mit Abstand schlechtesten Werte in der Zeitreihe dar. Neben der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben unter anderem auch die Konsolidierungsbemühungen der Stadt dazu geführt, dass sich diese Werte bis 2017 deutlich verbessert haben. 2017 beläuft sich das Jahresergebnis auf rund 9,4 Mio. Euro. Der Gesamtabschluss 2017 stellt sich mit einem positiven Ergebnis von rund 26,9 Mio. Euro gegenüber dem Kernhaushalt der Stadt deutlich besser dar. Das Ressourcenaufkommen

des Konzerns Stadt reicht demnach aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies steht im Einklang mit dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017



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



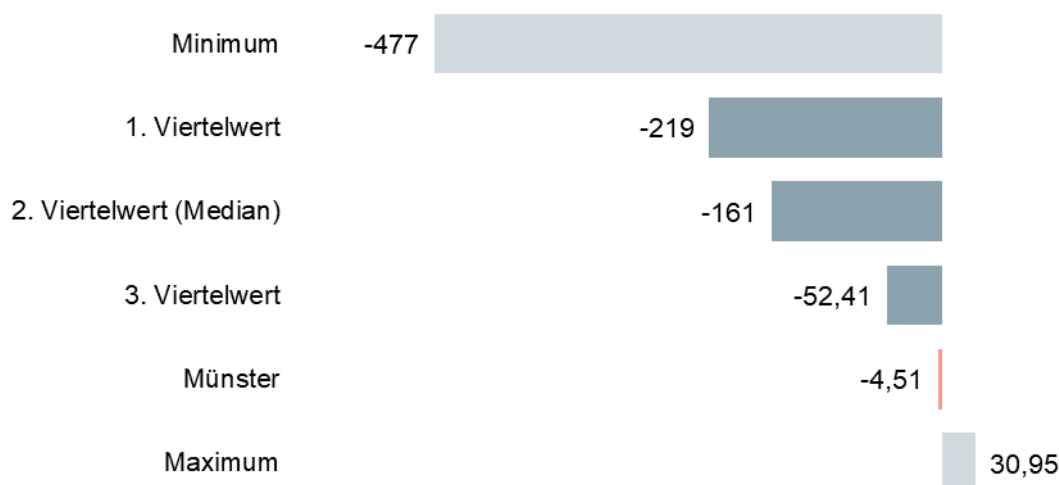
Das mit rund 9,4 Mio. Euro positive Jahresergebnis 2017 führt dazu, dass sich die Stadt Münster bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich über dem Medianwert positioniert. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aus.

Die meisten Städte konnten der gpaNRW bereits die Jahresergebnisse 2018 zur Verfügung stellen. Diese sind in der folgenden Tabelle informativ abgebildet. Eine Einordnung der Stadt Münster konnte aufgrund des ausstehenden Jahresabschlusses 2018 zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erfolgen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-362	13,52	31,79	63,09	286	17

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015¹



Der Vergleich enthält Werte von 18 Städten.

Im interkommunalen Vergleich der Gesamtjahresergebnisse 2015 je Einwohner positioniert sich die Stadt Münster noch besser, obwohl hier das einzige defizitäre Jahr in den Vergleich einfließt. Hier liegt die Stadt mit ihrem Wert über dem 3. Viertelwert und gehört somit trotz eines negativen Wertes zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den besten Jahresergebnissen.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung der Fehlbetragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil. Diesbezüglich hat es die Stadt Münster im betrachteten Zeitraum geschafft, lediglich 2015 einen Fehlbetrag von rund 12,2 Mio. Euro ausweisen zu müssen. In den übrigen Jahren hat die Stadt Überschüsse von insgesamt rund 73 Mio. Euro erzielt. Die Fehlbetragsquote liegt 2015 bei 1,65 Prozent. Die Stadt Münster positioniert sich mit dieser Quote im interkommunalen Vergleich im unteren Viertel. Der 2015 erfolgte Eigenkapitalverzehr ist aufgrund der ansonsten positiven Ergebnisse als unkritisch anzusehen.

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

¹ Die Stadt Münster verfügt bereits über einen bestätigten Gesamtabschluss 2016 und einen aufgestellten Gesamtabchluss 2017. Für diese Jahre liegen jedoch noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor. Aus diesem Grund beziehen sich die Vergleiche zu den Gesamtabschlüssen in diesem Bericht auf das Haushaltsjahr 2015. Darüber hinaus vorliegende Werte werden gegebenenfalls separat dargestellt.

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017“

Jahresergebnis	9.364
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	451.049
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-441.685
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	427.572
= strukturelles Ergebnis	-14.113

Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich das „strukturelle Ergebnis“ um rund 20 Mio. verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2012 ein „strukturelles Ergebnis“ von rund minus 34 Mio. Euro ermittelt.

Dennoch ist das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ nach wie vor schlechter als das Jahresergebnis der Stadt.

Das liegt daran, dass die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs profitieren. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Münster deutlich schlechter. So sind die Durchschnittswerte des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer der Jahre 2013 bis 2017 rund 18 Mio. Euro niedriger als der Anteil an der Einkommensteuer von rund 158 Mio. Euro, den die Stadt 2017 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuererträge sowie weiterer Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs insgesamt um rund sechs Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen des Jahres 2017. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Stadt 2017 keine Schlüsselzuweisungen erhalten hat.

Für die Bewertung der Haushaltssituation ist die Frage, ob das „strukturelle Ergebnis“ ein exaktes Bild der Ist-Ergebnisse wiedergibt oder nicht, von nachrangiger Bedeutung. Die gpaNRW sieht die Stadt Münster, Stand Jahresabschluss 2017, noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation. Das bedeutet, dass die Stadt im Falle eines konjunkturellen Abschwungs und zurückgehender Steuererträge mit negativen Jahresergebnissen rechnen müsste.

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

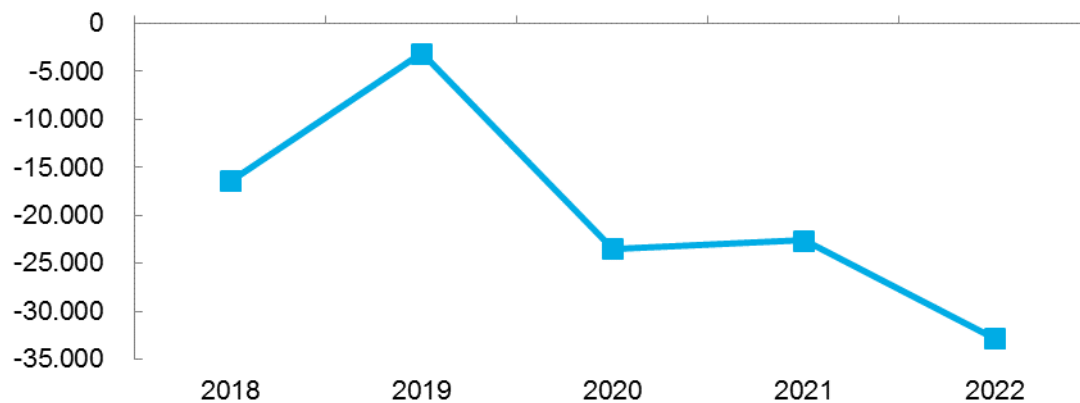
Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Münster plant ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich negative Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Stadt nicht.

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

Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die **Stadt Münster** plant ausschließlich negative Jahresergebnisse. Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 plant die Stadt für 2022 mit einem Defizit von 32.789.750 Euro. Im Betrachtungszeitraum waren die Jahresergebnisse der Stadt jeweils deutlich besser als geplant.

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

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

Grundzahlen	2017 *(Durchschnitt 2013 bis 2017)	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	310.069 (279.891)	310.000	-69 (30.109)	0,0 (2,1)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	157.584 (139.892)	200.000	42.416 (60.108)	4,9 (7,4)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	34.848	45.000	10.152	5,2
Schlüsselzuweisungen vom Land	0 (22.752)	16.700	16.700 (-6.052)	./. (-6,0)
Übrige Erträge	672.409	691.352	18.943	0,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	259.615	316.290	56.676	4,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	122.388	140.435	18.047	2,8
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	22.486 (20.543)	0	-22.486 (-20.543)	-100,0 (-100,0)
Übrige Aufwendungen	761.362	839.117	77.756	2,0

*Im Klammerzusatz Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 für die schwankungsanfälligen Positionen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken 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.

Gewerbesteuer

Für 2022 rechnet die Stadt Münster mit Gewerbesteuererträgen auf dem Niveau von 2017. Für 2019 kalkuliert die Stadt mit 320 Mio. Euro und damit mit leicht höheren Erträgen. Die Kalkulation beruht auf der, sich zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung abzeichnenden, positiven Entwicklung der Gewerbesteuererträge für 2018. Die Stadt erwartet auf dieser Grundlage eine weitere Zunahme der Gewerbesteuererträge 2019. Die Fortschreibung bis 2022 erfolgt rückläufig und gleichbleibend mit jeweils 310 Mio. Euro und somit unterhalb der Steigerungsraten der Orientierungsdaten vom 02. August 2018. Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums werden seitens der Stadt keine wesentlichen Veränderungen erwartet.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gewerbesteuererträge kein zusätzliches Risiko.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern hat die Stadt für 2019 mit insgesamt 222 Mio. Euro veranschlagt. Sie leisten somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum angestrebten Haushaltsausgleich. Den Ansatz für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2019 von 174 Mio. Euro, den Ansatz für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2019 von 47,7 Mio. Euro sowie die entsprechenden Ansätze für die Folgejahre hat die Stadt auf folgenden Grundlagen berechnet:

- Orientierungsdaten 2019 bis 2022,
- Entwicklung der Ist-Ergebnisse bei den Gemeindeanteilen in den letzten Jahren,
- vorsichtige Prognose zur künftigen Entwicklung des Gemeindeanteils.

Die Stadt Münster hat danach deutlich ansteigende, aber nicht die nach den Orientierungsdaten maximal möglichen Ansätze veranschlagt.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen, auch wenn sich diese zuletzt in Münster ausschließlich positiv entwickelt haben. Die Erträge aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Münster plant für 2019 Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage der Modellrechnung zum GFG 2019. Die Fortschreibung für 2020 und die Folgejahre erfolgt deutlich darunter und unterhalb der Orientierungsdaten. Die Stadt berücksichtigt bei ihrer mittelfristigen Planung die steigende eigene Steuerkraft. Für 2020 plant die Stadt mit Schlüsselzuweisungen von 16,7 Mio. Euro. Die Ergebnisse der Arbeitskreisrechnung zum GFG 2020 prognostizieren für Münster Zuweisungen von 2,2 Mio. Euro. Grund hierfür ist die hohe eigene Steuerkraft der Stadt in der maßgeblichen Referenzperiode. In der Haushaltsplanung 2020 hat die Stadt diesen Umstand entsprechend berücksichtigt und den Haushaltsansatz angepasst.

Solange sich die eigene Steuerkraft der Stadt stabil entwickelt, sieht die gpaNRW in der Position Schlüsselzuweisungen keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

Personalaufwendungen

Bei der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen). Die Personalaufwendungen 2019 hat die Stadt auf der Basis einer Prognose des 2018 zu erwartenden Aufwands ermittelt und die bekannten Tarif- und Besoldungserhöhungen berücksichtigt. Für die Folgejahre hat sie

den Personalaufwand oberhalb der Orientierungsdaten mit Erhöhungen um 2,3 bis 2,6 Prozent fortgeschrieben.

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen Risiken in der Planung der Personalaufwendungen der Stadt.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die 2022 eingeplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen liegen mit 140 Mio. Euro rund 18 Mio. Euro über dem Jahresergebnis 2017. Allein bis 2019 erwartet die Stadt einen Anstieg der Aufwendungen um 14 Mio. Euro bzw. 11 Prozent. Die eingeplante Steigerung bis 2022 beläuft sich auf weitere 4,5 Mio. Euro bzw. 3,3 Prozent. Mit diesen eingeplanten Steigerungsraten bewegt sich die Stadt Münster insgesamt im Rahmen der Orientierungsdaten.

Die gpaNRW sieht daher in der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kein zusätzliches Risiko.

Finanzierungsbeitrag Einheitslasten

Die Planwerte der Stadt Münster stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 läuft diese Regelung aus. Durch das Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit vom 20. Dezember 2018 wurde der nach § 6 Absatz 5 GFRG zu leistende Erhöhungsbetrag vorzeitig bereits für 2019 abgeschafft. Die Stadt Münster berücksichtigt die Umlage in ihren Planungen nicht mehr. Nachlaufend erfolgen allerdings noch die Abrechnungen der Einheitslasten des Jahres 2018 in 2020 und des Jahres 2019 in 2021. Hierfür hat die Stadt keine Haushaltsmittel eingeplant, da sie diesbezüglich mit Erstattungen rechnet. Ein zusätzliches Risiko ist die Stadt bei der Haushaltsplanung nicht eingegangen.

Eigenkapital

→ Feststellung

Die Stadt Münster weist zum 31. Dezember 2017 Eigenkapital von rund 749 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine relativ gute Eigenkapitalausstattung. Die Plandaten gehen allerdings davon aus, dass das Eigenkapital bis 2022 um rund 98 Mio. Euro sinken wird.

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

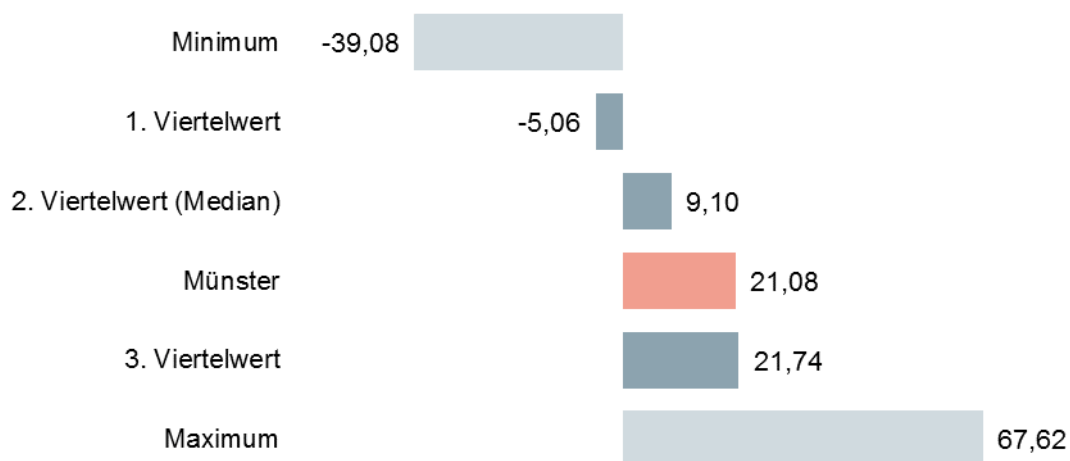
Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital 1	714.792	736.134	725.187	738.478	749.147
Eigenkapital 2	2.042.203	2.042.526	2.012.409	2.003.762	2.002.302

Das Eigenkapital der **Stadt Münster** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2012 bis 2017) positiv und nimmt um insgesamt rund 36,1 Mio. Euro zu (Eigenkapital 1). Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Münster in der Lage ist, ein hohes Eigenkapital auszuweisen. Eine Überschuldung der Stadt ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Dennoch hat die Stadt ihr Eigenkapital gegenüber dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert von rund 833 Mio. Euro auf 749 Mio. Euro zum 31. Dezember 2017 verringert. Ihre Ausgleichsrücklage hat die Stadt seit 2012 um 66,4 Mio. Euro erhöht und somit mehr als versechsfacht. Die allgemeine Rücklage hat sich im gleichen Zeitraum um rund 30,4 Mio. Euro verringert.

Der dauerhafte Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Stadt plant mittelfristig ausschließlich negative Jahresergebnisse und somit den weiteren Verzehr von Eigenkapital. Wenn diese eintreten, würde sich das Eigenkapital bis Ende 2022 auf rund 649 Mio. Euro verringern. Die Ausgleichsrücklage wird 2022 komplett aufgezehrt sein. Der Bestand der allgemeinen Rücklage würde sich durch den Jahresfehlbetrag 2022 um rund 19 Mio. Euro verringern. Das Eigenkapital der Stadt läge 2022 mit rund 649 Mio. Euro um rund 184 Mio. Euro unter dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert.

Aktuell stellt sich Eigenkapitalausstattung unter den Vergleichsstädten relativ gut dar:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017



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



Annähernd 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen eine schwächere Eigenkapitalausstattung auf. Unter Berücksichtigung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) liegt die Quote noch deutlich darüber. Weniger als 25 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein höheres Eigenkapital aus.

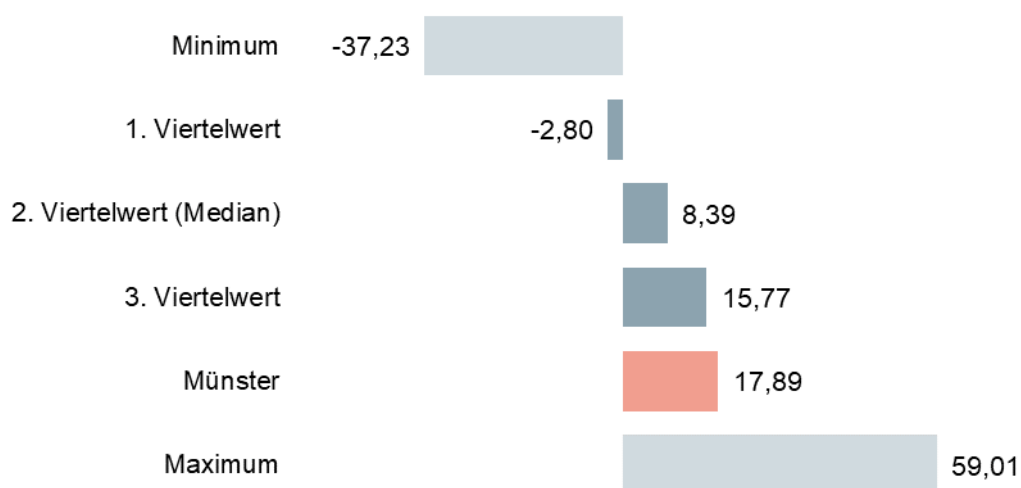
Die Stadt Münster verfügt über eine relativ gute Eigenkapitalausstattung. Sie ist dadurch von dem gesetzlichen Überschuldungsverbot (§ 75 Abs. 7 Satz 1 GO NRW) weit entfernt. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben.

Für 2018 verändern sich die Kennzahlenwerte der Vergleichsstädte nur unwesentlich:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2015



Auch die Gesamteigenkapitalquote 1 stellt sich für 2015 positiv dar und liegt mit 17,89 Prozent im Vergleich über dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen von 15,77 Prozent.

Schulden und Vermögen

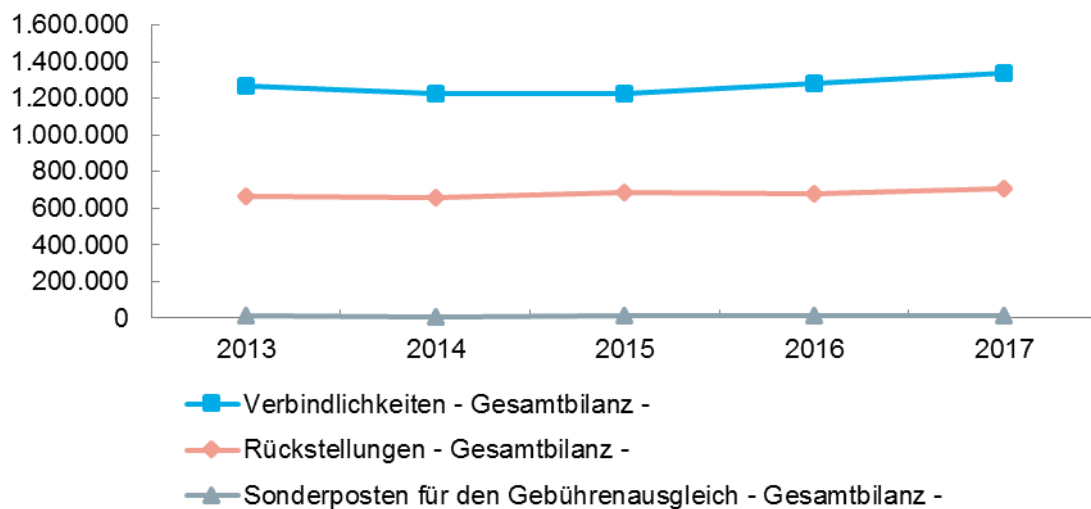
→ Feststellung

Die Schulden der Stadt Münster sind im interkommunalen Vergleich gering. Geplante Investitionen im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten sowie zusätzlich erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig belasten.

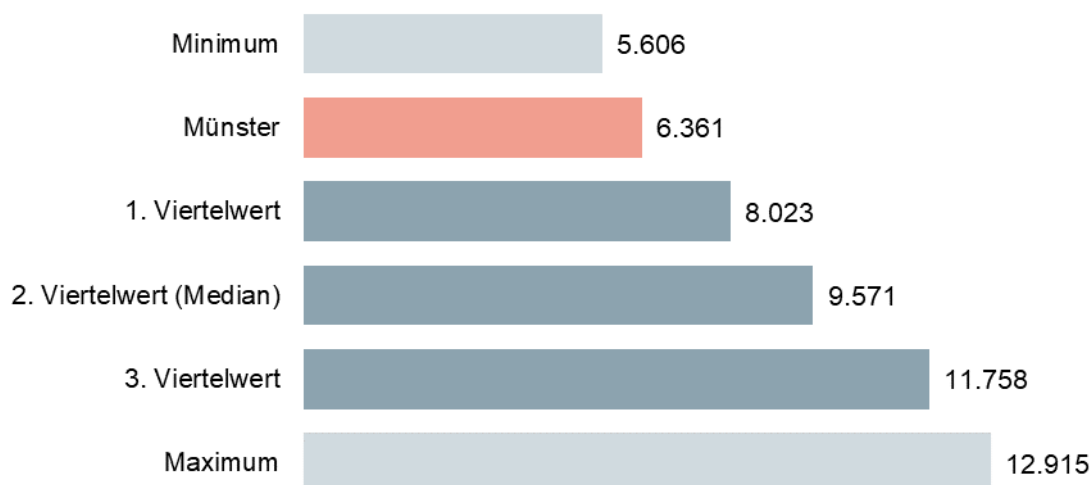
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Handlungsspielräume und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto unabhängiger ist die Haushaltswirtschaft einer Kommune.

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

Gesamtschulden in Tausend Euro



Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



Der Vergleich enthält Werte von 18 Städten.

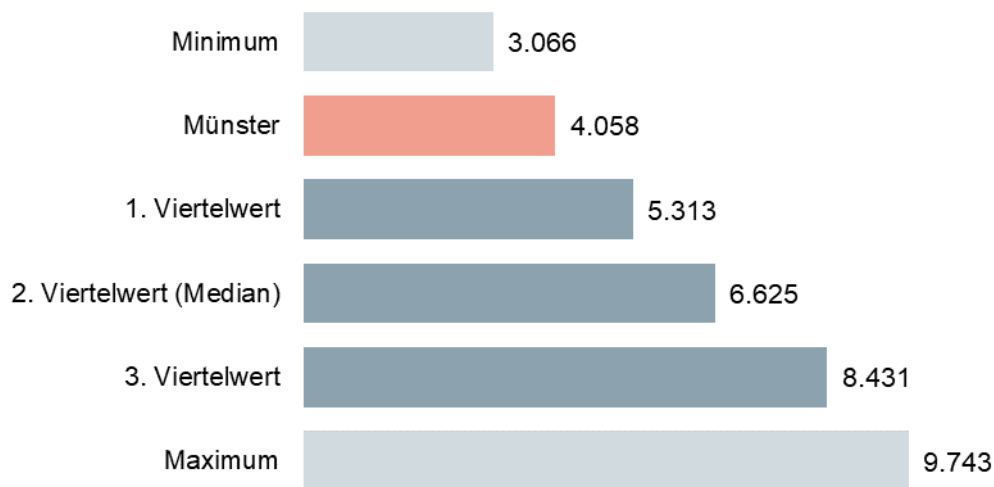
Sowohl die Verbindlichkeiten (plus 72 Mio. Euro) der **Stadt Münster** (Konzern) als auch die Rückstellungen (plus 37 Mio. Euro) steigen im Eckjahresvergleich (2013 bis 2017). Ursächlich hierfür sind in erster Linie ein Anstieg bei den Investitionskrediten sowie die Erhöhung der Pensionsrückstellungen. Weitere Hinweise hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Rückstellungen. Die Sonderposten für den Gebührenausschlag spielen in Münster lediglich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt weist die Stadt Münster vergleichsweise geringe Gesamtschulden je Einwohner aus.

Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	1.264.619	1.222.922	1.226.193	1.279.381	1.335.963
davon Investitionskredite	1.042.197	1.025.660	1.043.004	1.075.803	1.095.514
davon Liquiditätskredite	31.353	12.477	13.845	14.029	39.818
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Münster					
Verbindlichkeiten	857.179	822.057	827.585	843.760	909.132
davon Investitionskredite	736.207	723.745	729.517	749.881	776.442
davon Liquiditätskredite	31.353	12.477	13.845	13.969	39.780

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015



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



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Münster belaufen sich 2015 auf 4.058 Euro je Einwohner. Bei 18 Vergleichskommunen liegt Münster mit diesem Wert unter dem 1. Viertelwert. Lediglich drei Städte weisen geringere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Hiervon entfallen 2.739 Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dieser Wert liegt ebenfalls unter dem 1. Viertelwert. Die Belastung durch den Gesamthaushalt bzw. die einzubeziehenden Beteiligungen ändert demnach nicht die Positionierung der Stadt im Vergleich.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sind seit 2013 leicht um rund 8,5 Mio. Euro angestiegen. Im betrachteten Zeitraum hat die Stadt im rechtlich zulässigen Umfang vermehrt Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit getroffen. Für Investitionen liegen die Verbindlichkeiten des Konzerns Stadt zum 31. Dezember 2017 bei rund 1,096 Mrd. Euro. Auch hier zeigt sich eine steigende Entwicklung. Insgesamt betragen die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und zur Liquiditätssicherung rund 1,136 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 106 Prozent der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 2017. Die Stadt rechnet mit großen Herausforderungen an die weiter wachsende Stadt. Die damit verbundene bedarfsgerechte Anpassung der Angebote und Einrichtungen wird aus ihrer Sicht zwangsläufig zu einem Anstieg der Gesamtverschuldung führen. Auch der Bestand an Liquiditätskrediten wird aus Sicht der Stadt in den nächsten Jahren ansteigen.

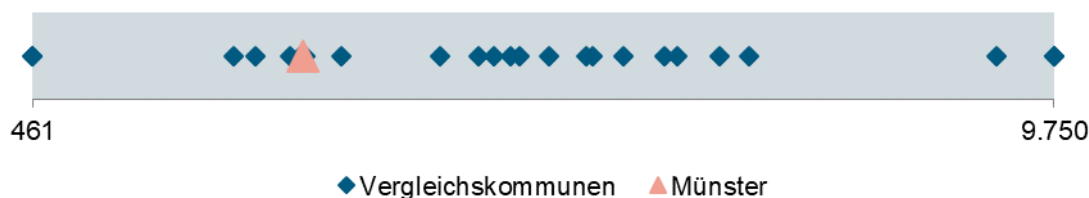
Insgesamt betragen die Verbindlichkeiten 2015 rund 1,2 Mrd. Euro. Hiervon entfallen rund 828 Mio. Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dies entspricht rund 87 Prozent der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in diesem Jahr.

2017 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Münster auf 909 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 68 Prozent an den Gesamtverbindlichkeiten in diesem Jahr. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
2.915	461	2.926	4.804	6.019	9.750

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



Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	12.844	30.758	11.063	13.860	4.492
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-166.078	-180.510	-192.893	-184.691	-143.076
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-153.234	-149.752	-181.830	-170.831	-138.584
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	146.454	158.947	181.830	170.831	138.584
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6.780	9.196	0	0	0

Die Stadt Münster plant 2018 bis 2022 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt anteilig zur Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit einsetzen. Über darüberhinausgehende Mittel zur Senkung bestehender Verbindlichkeiten verfügt die Stadt nicht. Zur Finanzierung von Investitionen plant sie daher weiterhin die Aufnahme von Fremdkapital. Der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen wird hierdurch weiter verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der

Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	463.102	481.972	499.398	522.333	550.916
Instandhaltungsrückstellungen	6.530	6.798	3.374	2.121	1.382
Sonstige Rückstellungen	52.621	37.936	37.868	36.892	40.669
Summe der Rückstellungen	522.253	526.706	540.641	561.346	592.966

Die Stadt Münster hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2017 rund 13,4 Mio. Euro Fondsvermögen (Westfälischer Versorgungsrücklagenfonds – WVR-Fonds) bei der Landesbank Hessen-Thüringen Helaba. Zudem investierte die Stadt in der Vergangenheit in einen Versorgungs- und Sanierungsfonds (VUS-Fonds) als Sanierungs- und Pensionsrücklage. Diesem Fonds werden aktuell keine weiteren Mittel zugeführt. Das bilanzierte Vermögen beläuft sich zum 31. Dezember 2017 auf insgesamt 6,9 Mio. Euro. Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die ertragswirksame Auflösung kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt ohne weitere Vorsorge belasten und Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar. Die Stadt hat sich intensiv mit der Thematik auseinandergesetzt. Neben einer Erhöhung der jährlichen Zuführungen an den WVR-Fonds auf sechs Mio. Euro wird der Einstieg in eine Rückdeckungsversicherung derzeit geprüft.

Die gebildeten Instandhaltungsrückstellungen entwickeln sich im Eckjahresvergleich rückläufig. Die zum 31. Dezember 2017 bestehenden Rückstellungen entfallen ausschließlich auf Maßnahmen im Hochbau.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt zum 31. Dezember 2017 in erster Linie folgende Rückstellungen ab:

- Risikovorsorge für mögliche Wechselkursschwankungen bei Schweizer Franken-Kredite (Investitions- und Liquiditätskredite) rund 13,4 Mio. Euro,
- Rückstellungen für Altersteilzeit, Überstunden und Urlaub rund 15,3 Mio. Euro,
- Rückstellungen für Versorgungslasten eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen rund 7,8 Mio. Euro.

Die seit 2013 erfolgten Rückstellungszuführungen, insbesondere die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, belasten den Haushalt der Stadt Münster im Durchschnitt mit jährlich rund 18 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 des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen. Der dort für Verkehrsflächen ermittelte Anlagenabnutzungsgrad entspricht mit 56,80 Prozent nahezu dem nach der Anlagenbuchhaltung ermittelten Wert für das Straßenvermögen. Bezüglich des tatsächlichen Zustands der Verkehrsflächen wird auf den entsprechenden Teilbericht verwiesen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	(Durchschnittliche) GND Münster	Durchschnittliche RND Münster	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2017 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	41	32	21,95	255.719
Übrige Gebäude	46	31	32,61	244.318
Straßen	50	21	58,00	520.249
Abwasserkanäle	80	*	*	612.694

* Für den Bereich der Abwasserkanäle lag zum Zeitpunkt der Prüfung lediglich eine komprimierte Darstellung aus der Anlagenbuchhaltung vor. Die Bereitstellung einer detaillierten Übersicht war nach Aussage der Stadt nicht möglich. Im Folgenden wird daher die städtischerseits vorgenommene Einschätzung des Zustands des Kanalvermögens wiedergegeben.

Die Anlagenabnutzungsgrade der städtischen Gebäude erreichen in der **Stadt Münster** gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer nur ein Drittel der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer, die der Schulgebäude weniger als ein Viertel. Bei den Schulgebäuden werden lediglich rund 5,7 Mio. Euro der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2017 nach Ablauf von zehn Jahren vollständig abgenutzt sein. Nach Ablauf von 20 Jahren erhöht sich dieser Wert auf rund 27,5 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 11 Prozent. Bei den übrigen Gebäu-

den belaufen sich diese Werte auf rund 6,9 Mio. Euro und rund 56,2 Mio. Euro, was einem Anteil von 23 Prozent entspricht. Insgesamt befinden sich die Gebäude der Stadt Münster gemessen am Anlagenabnutzungsgrad in einem guten Zustand. Ein hoher Investitionsbedarf ist hier kurz- bis mittelfristig nicht zu erwarten.

Die Anlagenabnutzung bei den Straßen erreicht in Münster gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mehr als 50 Prozent der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 14,4 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen in den nächsten zehn Jahren abgeschrieben sein. Bis zum Ablauf von 25 Jahren erhöht sich dieser Wert bereits auf rund 246,8 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 47 Prozent. Erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt auch künftig belasten. Eine Finanzierung mit vorhandenen liquiden Mitteln wird nur in einem geringen Umfang möglich sein. Dieser Umstand erschwert einen Schuldenabbau ebenso wie die Realisierung künftiger Zahlungsverpflichtungen aus gebildeten Rückstellungen.

Der Zustand des Kanalnetzes ist aus Sicht der Stadt gut. Erforderliche Erhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen konnten zeitnah und weitestgehend vollumfänglich durchgeführt werden.

Die Investitionsquote 2017 insgesamt beträgt in der Stadt Münster 128 Prozent. Die Summe der Investitionen übersteigt somit den Werteverzehr in diesem Jahr.

Bei der Betrachtung einzelner Vermögenspositionen greift die Formel Bruttoinvestitionen/Werteverzehr allerdings zu kurz. Sie berücksichtigt nicht Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken und erst in Folgejahren aktiviert werden. Diese Investitionen (z.B. in Gebäude oder Infrastrukturvermögen) werden zunächst bei der Position Anlagen im Bau bilanziert. Ist der Vermögensgegenstand fertiggestellt, wird er aktiviert. Dann wird der entsprechende Wert von der Position Anlagen im Bau umgebucht. Daher berechnet die gpaNRW für die Vermögensgegenstände differenzierte Investitionsquoten als durchschnittliche Investitionsquoten der Jahre 2008 bis 2017.

Die differenzierten Investitionsquoten stellen sich in Münster wie folgt dar:

- Bebaute Grundstücke insgesamt 100 Prozent,
- Schulen 99 Prozent,
- Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen 64 Prozent,
- Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen 37 Prozent.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Stadt Münster plant 2018 bis 2022 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 933 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 163 Mio. Euro auf Maßnahmen an den Verkehrsflächen und -anlagen, 134 Mio. Euro auf Investitionen im Abwasserbereich und rund 379 Mio. Euro auf Baumaßnahmen an Schulen.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt auf rund 1,375 Mrd. Euro. Damit liegen sie deutlich über dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr und sind geeignet, das dauerhaft benötigte Anlagevermögen langfristig zu erhalten.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Münster die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysieren wir, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Stadt auswirkt.

Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Münster hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt ebenfalls für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses 2017. Die Stadt Münster gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten.

→ Feststellung

Der Stadt Münster liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sowohl dem Kämmerer als auch dem Haupt- und Finanzausschuss wird regelmäßig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet.

Eine Kommune sollte 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 Gesamtabchlüsse (§ 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 Münster** hat den Haushalt 2019 am 12. Dezember 2018 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte daraufhin die Haushaltssatzung nahezu fristgerecht bei der Bezirksregierung Münster anzeigen. Im Haushaltsplan 2019 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat der Rat der Stadt im April 2019 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW kann sie somit nicht einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen.

Die Stadt Münster gehört zu den sieben kreisfreien Städten, die bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten. Den Entwurf des Gesamtabchlusses 2017 hat die Stadt allerdings erst im März 2019 aufgestellt. Der Oberbürgermeister hat den Entwurf zudem erst im April 2019 dem Rat zugeleitet. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die Stadt Münster verfügt über ein dezentrales Finanzcontrolling in verschiedenen Organisationseinheiten, insbesondere in Ämtern mit einem hohen Finanzvolumen. Darüber hinaus befindet sich ein flächendeckendes zentrales Finanzcontrolling derzeit im Aufbau.

Im Rahmen des Finanzcontrollings wird ab dem 2. Quartal eines Jahres monatlich gegenüber dem Kämmerer über den jeweils aktuellen Stand der Bewirtschaftung berichtet. Gegenstand des Finanzberichts sind die stadtweiten Erträge und Aufwendungen nach der Gliederung des Ergebnisplans auf der Ebene von Eckwerten. Der monatliche Finanzbericht wird zentral von der Fachstelle "Haushaltsmanagement" innerhalb des Amtes für Finanzen und Beteiligungen erstellt. Eine fachliche Einordnung der Zahlen durch die betroffenen Ämter und Einrichtungen erfolgt grundsätzlich nicht. Der Bericht enthält Informationen über den Umfang der noch zu erzielenden Erträge bzw. zur Verfügung stehenden Aufwendungen (prozentual und absolut). Ausgangspunkt sind dabei die Ansätze des Ergebnisplans. Prognosewerte zum Ende des Haushaltsjahres werden in dem Finanzbericht nicht explizit aufgeführt; bei Bedarf werden sie von den betroffenen Ämtern angefordert.

Einmal jährlich wird dem Haupt- und Finanzausschuss über die unterjährige Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie sich abzeichnende wesentliche Veränderungen im Vergleich zur Planung bei einzelnen Haushaltspositionen berichtet. Der Bericht erfolgt in der Regel zum 2. Quartal. Zudem wird dem Haupt- und Finanzausschuss einmal im Jahr (in der Regel im Mai) über die Schulden- und Liquiditätssituation der Stadt Münster berichtet.

Auf Grundlage der monatlichen Finanzberichte an den Kämmerer werden bei Bedarf weitergehende Informationen zu den Ursachen und Erwartungen bei den betroffenen Ämtern und Einrichtungen eingeholt, um gegebenenfalls die notwendigen Schritte (z. B. haushaltswirtschaftliche Sperre, über- oder außerplanmäßige Mittelbereitstellung, Nachtragssatzung) einzuleiten.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Verlauf der kommunalen Haushaltssteuerung im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.

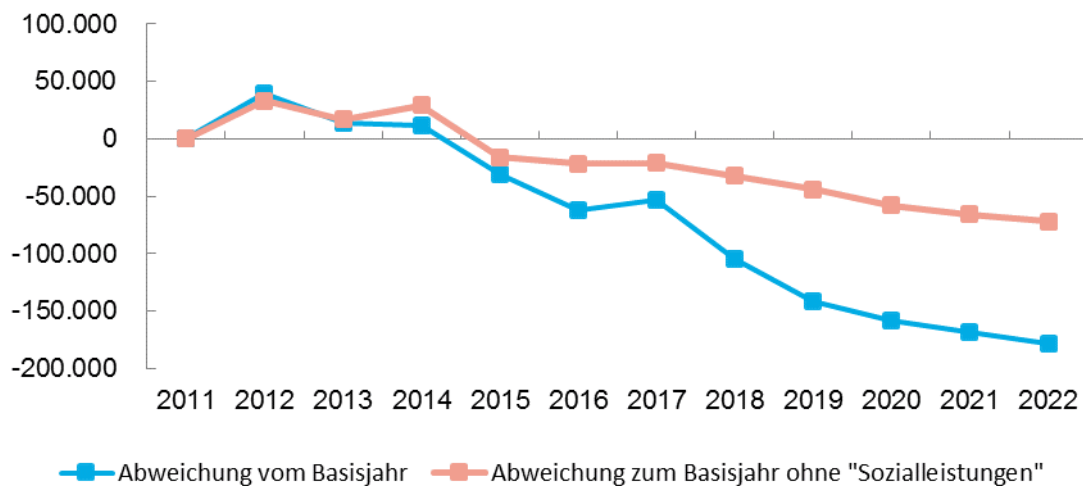
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

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

Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Münster** Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen.

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Die Berechnung der bereinigten Jahresergebnisse stellt die gpaNRW im Anhang in den Tabellen 11 und 12 dar.

Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



2011 bis 2017 Ist-Ergebnisse, ab 2018 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt nach einer anfänglichen Verbesserung in 2012 einen negativen Verlauf. Von 2011 bis 2017 verschlechtern sich diese um rund 52,7 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit gegenläufig zu den Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich ab 2011 kontinuierlich. 2017 ist das Jahresergebnis rund 52 Mio. Euro besser als sechs Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Münster Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2011 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um rund 261 Mio. Euro bzw. rund 71,4 Prozent zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Grundsteuern A und B sowie sonstige Gemeindesteuern (rund 13,4 Mio. Euro),
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund 17,1 Mio. Euro),

- Kostenerstattungen und –umlagen (rund 168 Mio. Euro) sowie
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 54,3 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 311 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 40,3 Prozent ist allerdings geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (rund 240 Mio. Euro),
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (rund 77,7 Mio. Euro) sowie
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (rund 21,2 Mio. Euro).

Die Erhöhungen bei den Kostenerstattungen und den Transferaufwendungen beruhen insbesondere auf der seit 2012 erfolgten Integration der Aufgaben des Jobcenters in den Kernhaushalt der Stadt.

Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2017 rund 274 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Landschaftsumlage: 83,3 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 93,4 Mio. Euro
- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 96,8 Mio. Euro

Allerdings: Auch ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis. 2017 ist es rund 20,8 Mio. Euro niedriger als im Basisjahr 2011. Konsolidierungserfolge werden aufgrund negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen in der Haushaltssteuerung nicht sichtbar. Dazu tragen insbesondere folgende Entwicklungen bei:

- Die Personal- und Versorgungsaufwendungen sind 2017 rund 37 Prozent (rund 77,7 Mio. Euro) höher als sechs Jahre zuvor. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 6,2 Prozent.
- Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen um rund 21,2 Mio. Euro. Dies bedeutet eine durchschnittliche jährliche Zunahme von 3,5 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.

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

Ab 2019 sinkt die Trendkurve kontinuierlich. Dies entspricht der Haushaltsplanung der Stadt, die ebenfalls von sich verschlechternden Jahresergebnissen ausgeht.

Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Münster überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungs-ermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in einem hohen Umfang. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen regelt die Stadt in ihrer Haushaltssatzung.

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 kann. 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 Münster** 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	2013	2014	2015	2016	2017
Haushaltsansatz in Tausend Euro	928.056	960.295	998.333	1.079.460	1.130.516
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	14.423	11.728	12.432	15.451	20.935
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,55	1,22	1,25	1,43	1,85
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	942.480	972.023	1.010.766	1.094.911	1.151.451
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	914.180	952.291	1.021.256	1.078.845	1.145.532
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,00	97,97	101	98,53	99,49

Die Stadt Münster hat nur 2015 mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushaltsplan veranschlagt hatte. Ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagte sie in der Regel in ausreichender Höhe.

In den Jahren 2013 bis 2017 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich rund 15 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um rund 1,5 Prozent erhöht. Im interkommunalen Vergleich überträgt die Stadt konsumtive Aufwandsermächtigungen in einem überdurchschnittlichen Umfang.

Im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2017“ positioniert sich die Stadt wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 kreisfreien Städten. Lediglich drei Städte haben im Vergleichsjahr mehr Aufwandsermächtigungen übertragen als Münster.

Konsumtive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt in einem leicht höheren Umfang. In den Jahren 2013 bis 2017 hat sie Ermächtigungen von durchschnittlich rund 17 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch um durchschnittlich rund 1,6 Prozent erhöht.

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



Der Vergleich enthält Werte von 22 Städten.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Haushaltsansatz in Tausend Euro	77.693	63.787	83.916	161.900	200.111
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	43.692	64.506	57.212	65.072	81.686
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	56,24	101	68,18	40,19	40,82
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	121.385	128.294	141.128	226.971	281.798
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	54.798	64.527	63.140	100.613	107.339
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	45,14	50,30	44,74	44,33	38,09

In den Jahren 2013 bis 2017 hat die Stadt Münster investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 62 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen 21 kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte übertragen je Einwohner geringere investive Auszahlungsermächtigungen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2017



Der Vergleich enthält Werte von 23 Städten.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Münster in den fünf Betrachtungsjahren nur zu ca. 45 Prozent aus. Ursächlich hierfür sind laut Aussage der Stadt in erster Linie langfristige Planungsverfahren sowie Schwierigkeiten bei der Auftragsvergabe, da Firmen oftmals nicht zur Verfügung stehen.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Münster, investive Haushaltsermächtigungen künftig in einem geringeren Umfang in Folgejahre zu übertragen. Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollte sie investive Maßnahmen gegebenenfalls neu und künftig bei der Haushaltsplanung realitätsnäher veranschlagen.

Regelungen, wie mit Ermächtigungsübertragungen umgegangen werden soll, trifft die Stadt Münster in ihrer Haushaltssatzung. Die Haushaltssatzung 2019 regelt die Übertragbarkeit wie folgt:

„Gemäß § 22 Gemeindehaushaltsverordnung NRW können Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen durch Entscheidung des Stadtkämmerers übertragen werden. Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich (Teilergebnispläne) bleiben bis zum Ende des Haushaltsjahres 2020 verfügbar. Im investiven Bereich (Teilfinanzpläne) bleiben Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Ermächtigungsübertragungen für nicht begonnene Investitionsmaßnahmen bleiben bis zum Ende des Haushaltsjahres 2020 verfügbar.“

Im Rahmen der jährlichen Verfügungen zur Aufstellung des Jahresabschlusses werden diese Regelungen für die Ämter und Einrichtungen präzisiert.

→ 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.

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Münster erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei weitestgehend 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.

Bereits in den letzten überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Gebührenhaushalte intensiv analysiert.

Die **Stadt Münster** legt in allen Bereichen in der Regel einen Kalkulationszeitraum von einem Jahr zugrunde. Die Abschreibungen erfolgen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Bei der Kalkulation der Gebühren bezieht die Stadt zudem kalkulatorische Zinsen ein. Vorhandenes Abzugskapital berücksichtigt die Stadt im Gleichklang mit den Restwerten jährlich reduziert.

Die Straßenreinigung übernimmt in Münster der Eigenbetrieb Abfallwirtschaftsbetriebe Münster (AWM). Von den Gesamtkosten der Straßenreinigung entfallen 20 Prozent auf den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil. Dies entspricht nach Aussage der Stadt den örtlichen Verhältnissen und 2018 einem Betrag von rund 1,1 Mio. Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil würde den Haushalt der Stadt entlasten.

Die Stadt Münster arbeitet in den nach § 6 des KAG NRW zu beurteilenden Aufgabenbereichen weitgehend kostendeckend. Kostenüberdeckungen und Unterdeckungen in den kostenrechnenden Einrichtungen berücksichtigt sie bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre entsprechend den Regelungen in § 6 Abs. 2 Satz 3 des KAG NRW.

Weitere Anhaltspunkte, die eine erneute eingehende Betrachtung erforderlich machen, haben sich nicht ergeben. Auf eine lediglich wiederholende Darstellung wird verzichtet. Die Friedhofsgebühren werden im Berichtsteil „Friedhofswesen“ thematisiert.

Steuern

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat die Hebesätze der Realsteuern letztmalig 2015 angehoben. Im Vergleich der kreisfreien Städte stellen sich diese niedrig dar. Insbesondere die Grundsteuer B bietet bei Bedarf noch Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.

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.

Realsteuerhebesätze 2018 im Vergleich

	Münster	Kreisfreie Städte mit 150.000 bis unter 300.000 Einwohnern	Kreisfreie Städte mit 300.000 bis unter 500.000 Einwohnern	Regierungsbezirk Münster	fiktive Sätze (2019)
Grundsteuer A	255	261	269	278	217 (223)
Grundsteuer B	510	646	669	568	429 (443)
Gewerbsteuer	460	497	487	455	417 (418)

2015 hat die Stadt Münster die Hebesätze der Grundsteuern A und B letztmalig erhöht. Den Gewerbesteuerhebesatz hat sie 2011 von 440 auf 460 Punkte angehoben. Mit der Haushaltsatzung 2019 hat die Stadt die Realsteuerhebesätze erneut unverändert festgesetzt.

Mit diesen Hebesätzen liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich unter den Durchschnittswerten der kreisfreien Städte gleicher Größenklasse bzw. beim Hebesatz der Gewerbesteuer im Vergleich zum Regierungsbezirk leicht darüber. Weitere Erhöhungen wären demnach durchaus möglich, ohne im Hinblick auf die berücksichtigten Vergleichskommunen in einen Nachteil zu geraten.

Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner in Euro 2017 im interkommunalen Vergleich

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
196	143	200	214	235	292	23

Bei den Erträgen aus der Grundsteuer B je Einwohner positioniert sich die Stadt Münster ebenfalls im unteren Viertel der Vergleichskommunen (kreisfreie Städte). Mehr als 75 Prozent dieser Kommunen erzielen 2017 höhere Erträge je Einwohner. Moderate Erhöhungen wären demnach auch mögliche Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung.

2018 haben sich die Erträge in den Vergleichsstädten nochmals erhöht:

Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner in Euro 2018 im interkommunalen Vergleich

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	144	208	229	240	306	17

Den Jahresabschluss 2018 konnte die Stadt Münster zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorlegen. Die Erträge aus der Grundsteuer B waren der Stadt jedoch bereits bekannt. Demnach erzielt die Stadt 2018 bei der Grundsteuer B 199 Euro je Einwohner.

→ Empfehlung

Falls die in der Ergebnisplanung prognostizierten Defizite eintreten, sollte die Stadt Münster mittel- bis langfristig Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B in Betracht ziehen. Dies insbesondere für den Fall, dass anderweitige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

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

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Münster unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie plant allerdings ab 2018 bis 2022 negative Jahresergebnisse, einen Verzehr der Ausgleichsrücklage und eine Verringerung der allgemeinen Rücklage.
Ist-Ergebnisse	
F2	Lediglich 2015 weist die Stadt einen Jahresfehlbetrag aus. In den übrigen Jahren der Betrachtung ab 2013 können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Münster plant ab 2018 bis zum Ende der mittelfristigen Planung ausschließlich negative Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Stadt nicht.
Eigenkapital	
F4	Die Stadt Münster weist zum 31. Dezember 2017 Eigenkapital von rund 749 Mio. Euro aus und verfügt damit über eine relativ gute Eigenkapitalausstattung. Die Plandaten gehen allerdings davon aus, dass das Eigenkapital bis 2022 um rund 98 Mio. Euro sinken wird.
Schulden und Vermögen	
F5	Die Schulden der Stadt Münster sind im interkommunalen Vergleich gering. Geplante Investitionen im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten sowie zusätzlich erforderliche Investitionen in das Straßenvermögen werden den Haushalt der Stadt künftig belasten.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Münster hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt nicht in der gesetzlichen Frist feststellen. Dies gilt ebenfalls für die Auf- und Feststellung des Entwurfs des Gesamtabchlusses 2017. Die Stadt Münster gehört aber zu den wenigen Städten, die bisher überhaupt einen Gesamtabschluss 2017 vorlegen konnten.		
F2	Der Stadt Münster liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sowohl dem Kämmerer als auch dem Haupt- und Finanzausschuss wird regelmäßig über die finanzielle Situation der Stadt berichtet.		
F3	Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.	E3	Die Stadt Münster sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F4	Die Stadt Münster überträgt nicht ausgeschöpfte konsumtive Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen in größerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie in einem hohen Umfang. Dennoch schöpft sie ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen jährlich nur zu ca. 45 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen regelt die Stadt in ihrer Haushaltssatzung.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Münster, investive Haushaltsermächtigungen künftig in einem geringeren Umfang in Folgejahre zu übertragen. Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollte sie investive Maßnahmen gegebenenfalls neu und künftig bei der Haushaltsplanung realitätsnäher veranschlagen.

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Münster erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei weitestgehend aus.	E1	Die Stadt Münster sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.
F2	Die Stadt Münster hat die Hebesätze der Realsteuern letztmalig 2015 angehoben. Im Vergleich der kreisfreien Städte stellen sich diese niedrig dar. Insbesondere die Grundsteuer B bietet bei Bedarf noch Potenzial zur Haushaltskonsolidierung.	E2	Falls die in der Ergebnisplanung prognostizierten Defizite eintreten, sollte die Stadt Münster mittel- bis langfristig Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B in Betracht ziehen. Dies insbesondere für den Fall, dass anderweitige Konsolidierungsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg führen.

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	94,43	98,31	101	104	109	23
Eigenkapitalquote 1	21,08	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23
Eigenkapitalquote 2	56,35	-24,71	11,76	30,51	40,93	81,96	23
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	44,38	15,10	21,92	28,66	34,24	44,38	23
Abschreibungsintensität	7,01	2,43	4,27	5,61	6,11	19,08	23
Drittfinanzierungsquote	59,97	9,97	43,86	51,47	62,46	145	23
Investitionsquote	128	16,63	52,54	80,94	130	221	23
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	97,30	45,36	63,15	72,47	81,56	99,81	23

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Liquidität 2. Grades	161	8,36	15,52	19,14	28,44	391	23
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	42,79	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,13	0,89	11,82	14,42	17,23	27,37	23
Zinslastquote	2,00	0,76	1,41	2,07	2,50	3,80	23
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	48,97	26,99	32,26	35,92	41,09	52,06	23
Zuwendungsquote	10,40	10,40	24,16	29,21	33,79	46,40	23
Personalintensität	22,96	15,63	18,53	20,14	22,64	25,55	23
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,83	7,90	13,31	15,54	17,25	21,49	23
Transferaufwandsquote	51,10	32,45	38,46	41,35	49,93	61,36	23

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2013	2014	2015	2016	2017	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	28.895	24.416	-12.155	10.698	9.364	
Gewerbesteuer	256.319	255.494	267.386	310.190	310.069	279.891
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	120.844	127.771	144.288	148.974	157.584	139.892
Ausgleichsleistungen	13.653	15.280	17.182	17.517	19.279	16.582

Ergebnisse der Vorjahre	2013	2014	2015	2016	2017	Durchschnitts- werte
Schlüsselzuweisungen vom Land	34.298	37.885	12.278	29.297	0	22.752
Allgemeine Umlagen vom Land	19.126	8.596	5.533	7.710	10.097	10.212
Summe der Erträge	444.240	445.025	446.668	513.689	497.028	469.330
Gewerbesteuerumlage	18.945	19.761	21.109	22.771	23.493	21.216
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	18.404	19.197	20.505	22.121	22.486	20.543
Summe der Aufwendungen	37.349	38.958	41.614	44.892	45.979	41.758
Saldo	406.890	406.067	405.054	468.797	451.049	427.571

Tabelle 6: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	714.792	736.134	725.187	738.478	749.147
Eigenkapital 1	714.792	736.134	725.187	738.478	749.147
Sonderposten für Zuwendungen	637.730	630.181	626.624	620.284	626.181
Sonderposten für Beiträge	689.681	676.211	660.598	645.001	626.974
Eigenkapital 2	2.042.203	2.042.526	2.012.409	2.003.762	2.002.302
Bilanzsumme	3.472.257	3.444.918	3.441.817	3.464.603	3.553.532

Tabelle 7: Schulden in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	736.207	723.745	729.517	749.881	776.442
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	31.353	12.477	13.845	13.969	39.780

	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	6.528	1.117	780	649	625
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.875	417	2.188	2.220	1.933
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	78,81	109	1.828	2.099	71,39
Sonstige Verbindlichkeiten	23.031	32.451	32.133	20.286	31.322
Erhaltene Anzahlungen	57.105	51.742	47.294	54.656	58.959
Verbindlichkeiten	857.179	822.057	827.585	843.760	909.132
Rückstellungen	522.253	526.706	540.641	561.346	592.966
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.315	2.692	2.451	1.878	2.115
Schulden	1.381.746	1.351.455	1.370.677	1.406.984	1.504.214

Tabelle 8: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten	1.264.619	1.222.922	1.226.193	1.279.381	1.335.963
Rückstellungen	666.967	658.033	684.239	679.902	703.719
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	12.529	8.822	11.812	11.419	12.220
Gesamtschulden	1.944.115	1.889.777	1.922.244	1.970.702	2.051.903

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.042.197	1.025.660	1.043.004	1.075.803	1.095.514
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	31.353	12.477	13.845	14.029	39.818

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	7.608	2.097	780	649	625
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	85.337	95.195	85.309	57.150	58.759
Sonstige Verbindlichkeiten	98.124	87.493	83.255	131.750	141.248
Gesamtverbindlichkeiten	1.264.619	1.222.922	1.226.193	1.279.381	1.335.963

Tabelle 10: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	3.680.677	3.663.436	3.662.765	3.688.803	3.726.979
davon Gebäudevermögen	1.090.061	1.104.453	1.136.777	1.174.409	1.199.671
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	705.740	699.538	693.939	680.495	671.582
davon Straßenvermögen	584.260	574.126	559.289	548.346	529.196

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

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-43.101	-20.208	28.895	24.416	-12.155	10.698	9.364	-16.418	-3.123	-23.467	-22.589	-32.790
Gewerbesteuer	285.135	241.139	256.319	255.494	267.386	310.190	310.069	290.000	320.000	310.000	310.000	310.000
Gemeindeanteil an der Einkommens- steuer	103.391	116.849	120.844	127.771	144.288	148.974	157.584	162.000	174.000	182.000	192.000	200.000
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	22.778	22.877	22.993	23.744	27.011	27.825	34.848	43.000	47.700	43.000	44.000	45.000
Ausgleichsleistungen	12.318	17.202	13.653	15.280	17.182	17.517	19.279	19.490	20.520	20.720	20.920	21.120
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	34.298	37.885	12.278	29.297	0	25.350	21.200	16.700	16.700	16.700
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	19.126	8.596	5.533	7.710	10.097	15.380	23.300	10.000	10.000	0
Summe der Erträge	423.623	398.067	467.233	468.769	473.679	541.514	531.877	555.220	606.720	582.420	593.620	592.820
Gewerbesteuerumlage	22.474	19.163	18.945	19.761	21.109	22.771	23.493	22.100	24.400	23.600	23.600	23.600
Finanzierungsbeteiligung Einheitslas- ten	22.531	18.635	18.404	19.197	20.505	22.121	22.486	21.100	20.200	0	0	0
Summe der Aufwendungen	45.005	37.798	37.349	38.958	41.614	44.892	45.979	43.200	44.600	23.600	23.600	23.600
Saldo der Bereinigungen	378.618	360.268	429.883	429.811	432.065	496.622	485.897	512.020	562.120	558.820	570.020	569.220
Saldo der Sondereffekte	2.115	3.730	9.238	7.224	9.940	0	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-423.834	-384.207	-410.227	-412.620	-454.160	-485.924	-476.533	-528.438	-565.243	-582.287	-592.609	-602.010
Abweichung vom Basisjahr	0	39.627	13.607	11.214	-30.326	-62.090	-52.700	-104.604	-141.409	-158.453	-168.776	-178.176

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

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-423.834	-384.207	-410.227	-412.620	-454.160	-485.924	-476.533	-528.438	-565.243	-582.287	-592.609	-602.010
Landschaftsumlage	55.296	68.701	64.395	68.496	71.434	74.846	83.347	82.558	84.600	88.000	87.700	90.300
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-98.945	-88.461	-90.563	-100.938	-93.116	-94.739	-96.824	-112.181	-122.089	-120.407	-122.740	-124.599
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-87.419	-78.105	-89.955	-90.320	-91.242	-112.634	-93.392	-119.459	-132.676	-134.023	-134.191	-133.198
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-182.174	-148.939	-165.314	-152.866	-198.367	-203.704	-202.970	-214.241	-225.878	-239.856	-247.979	-253.912
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	33.235	16.861	29.308	-16.193	-21.530	-20.795	-32.066	-43.704	-57.682	-65.804	-71.738

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Hilfe zur Erziehung der Stadt
Münster im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Erziehung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
→ Steuerung und Organisation	8
Gesamtsteuerung und Strategie	8
Organisation	9
→ Internes Kontrollsystem (IKS)	11
Prozesskontrollen	12
Finanzcontrolling	13
Fachcontrolling	14
→ Verfahrensstandards	15
Prozess- und Qualitätsstandards	15
→ Personaleinsatz	18
→ Leistungsgewährung	22
Fallsteuerung	22
Fehlbetrag und Einflussfaktoren	23
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	33
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	47
→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe	51
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	55

→ Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Münster ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten strukturell durch eine geringe Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit begünstigt. Die Stadt verzeichnet im Bereich der Hilfen zur Erziehung den niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung sind in Münster einwohnerbezogen vergleichsweise niedrig. Die Stadt Münster bildet 2017 das Minimum ab. Außerdem hat Münster interkommunal verglichen die niedrigste HzE-Falldichte. Zusätzlich wird im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen genutzt. Diese Faktoren begünstigen den Fehlbetrag.

Ungünstig wirken sich der vergleichsweise niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle sowie die hohen HzE-Aufwendungen der Stadt Münster je Hilfefall aus. Bei der differenzierten Betrachtung sind die Aufwendungen je Hilfefall bei den ambulanten Hilfen höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dahingegen hat die Stadt bei den stationären Hilfen geringere Aufwendungen je Hilfefall als die Hälfte der kreisfreien Städte.

Bei der Einordnung der Stadt Münster im Kennzahlenvergleich mit den anderen kreisfreien Städten ergeben sich 2017 bei allen betrachteten Hilfearten Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, Heim- und sonstigen Unterbringung nach § 34 SGB VIII, Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII, junge Volljährige nach § 41 SGB VIII), den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sowie den Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII höhere Aufwendungen je Hilfefall als bei den Vergleichsstädten. Durch gesunkene Aufwendungen je Hilfefall kann die Stadt Münster im Jahr 2018 ihre Kennzahlenwerte sowie ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich bei der Vollzeitpflege, den Integrationshilfen/Schulbegleitungen, den jungen Volljährigen sowie bei den Einzelbetrachtungen zu den Inobhutnahmen nach § 42 und § 42a SGB VIII verbessern.

Die Stadt Münster hat eine Gesamtstrategie in Form von zehn Amtszielen entwickelt. Die Erreichung der Ziele wird regelmäßig gemessen.

Die Steuerung im Fachbereich ist sehr gut ausgeprägt. Es wird ein intensives Finanz- und Fachcontrolling durchgeführt. In quartalsweise erstellten Finanzberichten und monatlichen Fachcontrollingreports werden für die Hilfen zur Erziehung steuerungsrelevante Kennzahlen

ausgewertet und analysiert. Die Kennzahlen sind an den Zielen orientiert und es gibt dafür Zielwerte. Im Rahmen des Fachcontrollings wird die Wirksamkeit von Hilfen in Form eines Zielerreichungsgrades ermittelt. Ein systematisiertes Internes Kontrollsystem hat die Stadt nicht, allerdings sind einige Elemente vorhanden. Weiterhin hat die Stadt Münster die Prozesse, Standards und Abläufe im Qualitätshandbuch beschrieben.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Dazu werden Erträge und Aufwendungen sowie Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

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

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

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

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

→ Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Münster ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten überwiegend strukturell begünstigt. Die Stadt weist eine geringe Kinderarmut, einen niedrigen Anteil Schulabgänger ohne Schulabschluss sowie die vergleichsweise geringste Jugendarbeitslosigkeit auf. Dahingegen kann der hohe Anteil Alleinerziehender mit SGB II Bezug erhöhend auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung wirken.

Strukturkennzahlen

Kennzahl	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,31	17,81	19,06	19,65	20,21	21,34	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	3,70	3,70	6,75	8,00	9,95	11,70	22
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,77	14,79	16,68	17,39	18,70	20,00	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	5,93	3,76	5,57	6,10	7,13	10,03	22

Anteil der 0 bis unter 21-jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Der Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung liegt in der Stadt Münster etwas unter dem Median der Vergleichskommunen. Dies wirkt sich leicht belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Die Einwohnerzahlen der Stadt Münster sind auf Wachstumskurs. Auch die Jugendeinwohnerzahlen werden von der Stadt trotz des demografischen Wandels zukünftig eher steigend erwartet. Diese Entwicklung ist in Münster überwiegend auf eine Erhöhung der Geburtenzahlen einen Anstieg der Studierenden und der Beschäftigungszahlen zurückzuführen. In den vergangenen Jahren wirkte sich auch die erhöhte Zuwanderung von Zuflucht suchenden Menschen erhöhend auf die Einwohnerzahlen der Stadt Münster aus.

Jugendarbeitslosenquote und Jugendamtstyp

Die Stadt Münster hat die vergleichsweise niedrigste Jugendarbeitslosenquote. Dies kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken.

Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Die Stadt Münster ist dem Jugendamtstyp 2 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund² zugeordnet. Das bedeutet eine geringe Kinderarmut. Studien haben, gemäß dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, ergeben, dass die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, sich auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.³ Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus. Deshalb kann man bei der Stadt Münster insgesamt von einer geringen strukturellen Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

Schulabgänger ohne Abschluss

Ein hoher Anteil an Schulabgängern ohne Schulabschluss kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier mit den über 15jährigen Kinder und Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen. In der Stadt Münster ist die Anzahl an Schulabgängern ohne Abschluss 2017 vergleichsweise niedrig. Mit weniger als sechs von 100 Schulabgängern ohne Schulabschluss zählt die Stadt Münster 2017 zur Hälfte der Vergleichsstädte mit der geringeren Anzahl Schülern, die die Schule ohne Abschluss verlassen.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den SGB II Bedarfsgemeinschaften

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in der Stadt Münster mit rund 19 Prozent höher als bei 75 Prozent der kreisfreien Städte. Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Da der Anteil der Alleinerziehenden mit Transferleistungen in Münster hoch ist, kann sich dies für die Hilfen zur Erziehung negativ auswirken.

Umgang mit den Strukturen

Der Stadt Münster sind diese Strukturen bekannt und sie bezieht sie in die Planungen mit ein. Der jährliche erscheinende Kinder- und Jugendhilfereport der Stadt Münster beinhaltet einen Sozialraumreport, in dem die Stadt Münster die Entwicklung der sozialen Infrastruktur in Bezirke unterteilt darstellt. Er führt auch die bezirkliche Entwicklung der ambulanten und stationären Hilfefälle der Hilfe zur Erziehung auf.

² Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

³ Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

→ 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 Gesamtstrategie des Amtes für Kinder, Jugendlichen und Familien der Stadt Münster fußt auf zehn Amtszielen, die der Stadt eine gute Gesamtsteuerung ermöglichen.

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.

Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien der **Stadt Münster** verfügt über eine Gesamtstrategie, die in Form von Amtszielen beschrieben sind. Die Amtsziele sind eine strategische und fachliche Orientierung für die Kinder- und Jugendhilfe in Münster, zum einen für die eigene praktische Arbeit der Dachstellen und Einrichtungen des Amtes. Zum anderen dienen sie auch als Orientierung und verdeutlichen das gemeinsame Anliegen für die Förderung und Kooperation mit den freien Trägern.

Die Amtsziele lauten:

- 1. Familien sollen sich in Münster wohl fühlen
- 2. Vernetzung als Erfolgsfaktor
- 3. Prävention
- 4. Schutz von Kindern und Jugendlichen
- 5. Partizipation
- 6. Chancengleichheit
- 7. Geschlechterdifferenzierung / Gender
- 8. Individuelle Hilfen
- 9. Bildung ermöglichen - Leben lernen
- 10. Ressourcenoptimierung/Qualitätsmanagement

In Ihrem Amtszielreport, der Bestandteil des jährlich erscheinenden Kinder- und Jugendhilfereports der Stadt Münster ist, benennt das Jugendamt konkrete, praktische Beispiele, die verdeutlichen, wie die Leitziele des Amtes im jeweiligen Berichtsjahr in der praktischen Arbeit umgesetzt wurden.⁴

Organisation

→ Feststellung

Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien (Amt 51) der Stadt Münster ist im gleichen Dezernat wie das Amt für Schule und Weiterbildung angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) – in Münster Kommunalen Sozialdienst (KSD) – eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Der KSD ist in fünf Bezirksbüros vor Ort erreichbar. Zwischen den Bezirken erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Eine gemeinsame Abteilungsleitung und detaillierte Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.

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

Die Abteilung 51.4 „Familien und Erziehungshilfen“ bei der **Stadt Münster** ist neben der Abteilung 51.1 „Tagesbetreuung für Kinder“, der Abteilung 51.2 „Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit“, der Abteilung 51.3 „Kommunaler Sozialdienst (KSD)“ und der Abteilung 51.5 „Controlling und zentraler Service“, dem „Amt für Kinder, Jugendliche und Familien (Amt 51)“ zugeordnet. Das Amt 51 ist wiederum beim Dezernat für Bildung, Jugend und Familie angesiedelt. In diesem befindet sich auch das „Amt für Schule und Weiterbildung“. Da es sich hier teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen möglich und es können Synergien genutzt werden. In Münster erfolgt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Jugend und Schule mit gemeinsamen Projekten.

Der Aufbau des Amtes Kinder, Jugendliche und Familien ist bedarfsorientiert abgestimmt. Der KSD ist einer eigenen Abteilung 51.3 angesiedelt. Er leistet praktische Sozialarbeit vor Ort, als Ratgeber und Partner bei allen Themen, die für Familien, Kinder und Jugendliche wichtig sind oder werden können. Der KSD ist in der Stadt Münster insbesondere für Erziehungsfragen und Erziehungsprobleme, Kinderschutz bei Gewalt und massiver Vernachlässigung, Konflikte in Familie und Schule, den Bereich Partnerschaft, Trennung und Scheidung sowie für Wohnprobleme und drohende Obdachlosigkeit zuständig.

Der KSD ist sozialräumlich organisiert, er unterteilt sich in fünf Bezirke:

- Bezirk Mitte,
- Bezirk West,

⁴ Kinder- und Jugendhilfereport 2018, Seite 6 ff

- Bezirk Nord,
- Bezirk Ost/Südost und
- Bezirk Hiltrup.

Der KSD für den Bezirk Mitte ist zentral im Jugendamt der Stadt Münster untergebracht. Die vier weiteren KSD-Bezirke sind in Dependancen in den Bezirken untergebracht.

Die Stadt Münster hat für die Hilfen zur Erziehung folgende Spezialdienste eingerichtet:

- Fachdienst Adoptiv- und Pflegekinder (in enger Kooperation mit dem Sozialdienst katholischer Frauen e.V. Münster),
- Fachdienst Heimerziehung,
- Fachdienst Eingliederungshilfen und
- bezirksübergreifender Fachdienst UMA ⁵.

Zum Informationsaustausch finden wöchentliche Teambesprechungen und regelmäßige Besprechungen zwischen den Bezirksleitungen mit der Abteilungsleitung statt. Zudem wird dreimal jährlich eine gemeinsame Abteilungsbesprechung durchgeführt. Alle wichtigen Informationen wie das Qualitätshandbuch sind auf einem für alle Beschäftigten zugänglichen Laufwerk zentral abgelegt.

Die Stadt Münster hat sechs Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII (AG 78) eingerichtet, an denen neben Vertretern des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Münster auch Vertreter anerkannter Träger der freien Jugendhilfe und Vertreter der Träger geförderter Maßnahmen teilnehmen. Eine AG 78, die sog. AG 6, befasst sich ausschließlich mit den Hilfen zur Erziehung.

⁵ unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Internes Kontrollsystem (IKS)

→ Feststellung

Die Stadt Münster verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine eines IKS sind jedoch vorhanden.

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

Die **Stadt Münster** hat kein schriftlich formuliertes Konzept über ein Internes Kontrollsystem (IKS) im Jugendamt. Es werden nicht systematisch Risiken ermittelt, bewertet und Gegenmaßnahmen erarbeitet. Es sind allerdings einzelne Elemente eines IKS und Voraussetzungen dafür vorhanden. Diese werden im Folgenden näher beschrieben.

Das Finanz- und das Fachcontrolling schätzen die zukünftigen finanziellen und fachlichen Risiken regelmäßig im Rahmen ihrer Berichterstattung ein und entwickeln auf dieser Grundlage Steuerungsmaßnahmen.

Die Prozessabläufe und Entscheidungen sind im System erkennbar. Es wurde noch nicht vollständig auf eine elektronische Aktenführung umgestellt, aber die Eingaben, wie Daten, Fristen, Hilfeplanung etc. erfolgen grundsätzlich im System. Die wichtigsten Angaben über Hilfearten, Zielvereinbarungen, Laufzeiten der Hilfe, nächste Fortschreibung, Träger, Pflegefamilie, etc. sind im System hinterlegt und einsehbar. Eine automatische Wiedervorlage ist hinterlegt. Auch die Teamleitung/Bezirksleitung kann sich alle Fälle mit Fristen und Wiedervorlagen anzeigen lassen. Alle Eingaben werden im System gespeichert und protokolliert, auch mit Zeitpunkten und Nutzerangaben.

Es ist geregelt, wer ab welchen Wertgrenzen über einen Fall entscheidet. Zusätzlich ist eine Kostenhierarchie und Freigabeberechtigung vorhanden. Die Befugnisse sind im Finanzprogramm und im Fachverfahren LogoData hinterlegt.

Obwohl es bei der Stadt Münster schon viele Regelungen gibt, fehlen für ein standardisiertes IKS aber noch verbindliche in ein Konzept zusammengeführte Verfahrensanweisungen und Maßnahmen.

Für ein standardisiertes IKS sind folgende Bereiche mindestens verbindlich und schriftlich zu regeln:

- Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten für die einzelnen Bausteine des IKS,
- Einheitliche Abläufe und Prozesse,
- Beurteilung und Bewertung von fachlichen, finanziellen und Korruptionsrisiken sowie Personal- und IT-Risiken,

- Maßnahmen zur Risikovermeidung bzw. –verminderung,
- Festlegung von Priorisierungen in der Bearbeitung,
- Regelmäßige Anpassung der Prozesse und Abläufe an neue Risiken,
- Prozessintegrierte Kontrollen, technische Plausibilitätsprüfungen, Vier-Augen-Prinzip,
- Vorgaben zu regelmäßigen stichprobenhaften prozessunabhängigen Kontrollen. Festlegung von Standards und Hilfsmitteln,
- Schriftliche Dokumentation der Ergebnisse der Prozesskontrollen und
- IT-Berechtigungskonzept.

Einige dieser Bausteine sind bei der Stadt Münster bereits vorhanden. Diese könnten ergänzt, weiterentwickelt und zu einem Konzept für ein IKS zusammengeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.

Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Dies ist im Hinblick auf die Einhaltung von Verfahrensstandards und einer rechtmäßigen Aufgabenerledigung positiv zu sehen.

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.

Bei der **Stadt Münster** gibt es im System und in den Verfahrensstandards prozessintegrierte Kontrollen. Im Fachverfahren LogoData ist eine Reihenfolge der Fallbearbeitung hinterlegt, die zwingend eingehalten werden muss. Diese orientiert sich an den Verfahrensstandards, die im KSD-Handbuch festgelegt sind. Die elektronische Wiedervorlage sichert die rechtzeitige Weiterbearbeitung bzw. Fortschreibung des Falls. Auch die Teamleitung sowie die Bezirksleitung kann sich alle Fälle mit Wiedervorlage und Fristen ansehen.

Durch ein im Programm hinterlegtes Vier-Augen-Prinzip und die festgelegte Kostenhierarchie sind Kontrollen im Prozess vorhanden. Jeder Fall wird von der Bezirksleitung freigegeben.

Die Stadt Münster führt prozessunabhängige Kontrollen durch. Deren Durchführung hat die Stadt Münster per Dienstanweisung geregelt. Für die Ausgestaltung dieser Kontrollen gibt es

keine besonderen Regelungen. Die Amtsleitung legt dabei vorab die Kriterien fest. Das Fachcontrolling der Stadt Münster führt einmal jährlich blockweise prozessunabhängige Kontrollen durch. Es werden zwölf HzE-Fälle einer jährlich wechselnden Hilfeart aus unterschiedlichen KSD-Teams und von wechselnden Fachkräften geprüft. Inhalte der Revision sind insbesondere die Einhaltung der Verfahrensstandards.

Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat im Jugendamt ein Finanzcontrolling installiert. Es erfolgen Auswertungen steuerungsrelevanter Kennzahlen, die sich an den Zielen orientieren. Es gibt Zielwerte für diese Kennzahlen. Sie werden regelmäßig in Berichten dokumentiert. Darin werden Entwicklungen dargestellt und Abweichungen begründet. Diese Berichte bilden gemeinsam mit dem Fachcontrollingreport eine gute Steuerungsgrundlage und schaffen Transparenz.

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

Das Finanzcontrolling der **Stadt Münster** ist im Jugendamt in der Abteilung 51.5 „Controlling und zentraler Service“ angesiedelt. Im Haushalt werden innerhalb des Produktes 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ für die Produktgruppe 0605 „Erzieherische und wirtschaftliche Hilfen für Familien“ Kennzahlen ausgewiesen. Die Kennzahlen wurden aus dem amtsinternen Finanzcontrolling im Jugendamt erarbeitet und werden zu Steuerungszwecken verwendet.

Die Kennzahlen sind auf die Amtsziele des Jugendamtes und die Handlungsziele der jeweiligen Produktgruppen ausgerichtet. Es gibt Zielwerte für die Kennzahlen und es werden Entwicklungen aufgezeigt. Das Steuerungssystem der Ziele und Kennzahlen dient der Erreichung der strategischen Ziele und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Es sind im Haushaltsplan unter anderem Kennzahlen zum Anteil ambulanter Hilfen und zum Anteil der ambulanten Fälle zu allen Eingliederungshilfen gemäß § 35a SGB VIII Hilfearten enthalten. Auch Kennzahlen zum Aufwandsdeckungsgrad und des Teilergebnisses je Einwohner werden im Haushalt dargestellt.

Es ist ein regelmäßiges Berichtswesen vorhanden. Einmal im Jahr wird ein Kinder- und Jugendhilfereport für die politischen Gremien gefertigt, ergänzt durch den HzE-Bericht (Fachbericht), der im Drei-Jahres-Turnus erstellt wird. Zudem findet alle zwei Wochen ein enger Austausch zwischen dem Finanz- und dem Fachcontrolling statt.

Fachcontrolling

➔ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Münster hat ein Fachcontrolling und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Der Zielerreichungsgrad wird für einzelne Hilfen ermittelt und ausgewertet, und es werden monatliche Fachcontrolling-Reports erstellt. Die Auswertungen bieten eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung.

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

Die **Stadt Münster** hat ein Fachcontrolling im Jugendamt eingerichtet, das organisatorisch als Stabsstelle bei der Amtsleitung angesiedelt ist. Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden in monatlichen Reports zusammengeführt und aufbereitet.

Bereits seit einigen Jahren arbeitet die Stadt Münster im Fachcontrolling mit dem Programm WIMES. Die WIMES-Methode ist ein Verfahren zur Evaluation der Wirksamkeit von Hilfen zur Erziehung. Die Stadt Münster nutzt die Evaluationserkenntnisse zu Steuerungszwecken.

Die Stadt hat Standards zu den Laufzeiten der Erziehungshilfen festgelegt. Sie stellt mittels kurzer Bewilligungszeiträume sicher, dass die Hilfen nicht länger als nötig und passgenau geführt werden.

Die Stadt erfasst alle Leistungsanbieter in ihrem Fachverfahren LogoData. Das Anbieterverzeichnis enthält Leistungen und Preise. Die KSD-Beschäftigten dokumentieren ihre Erfahrungen mit dem jeweiligen Leistungsanbieter schriftlich. Die Abteilungsleitung nutzt diese Informationen als Grundlage für die regelmäßig stattfindenden Qualitätsgespräche mit den Trägern.

→ Verfahrensstandards

Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen in ihrem Qualitätshandbuch hinterlegt. Außerdem sind die Prozesse in das eingesetzte Fachverfahren eingepflegt worden und die Bearbeitung erfolgt überwiegend elektronisch. Dies bildet zusammen eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.

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

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

Die Stadt **Münster** hat für Hilfen zur Erziehung ein Prozess- bzw. Qualitätshandbuch entwickelt, in dem Prozesse, Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Standards definiert und geregelt sind, das sogenannte KSD-Handbuch.

Die Stadt Münster setzt bereits langjährig die Jugendamtssoftware LogoData inklusive des Controllingmoduls ein. Alle Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung werden durch das Programm abgedeckt. Alle Vordrucke sind hinterlegt und werden im System ausgefüllt. Es können zusätzlich auch Dokumente hochgeladen werden. Alle Prozesse und Entscheidungen sind nachvollziehbar im System zu sehen, so dass auch eine Vertretung durch Kollegen oder eine Kontrolle durch den Vorgesetzten problemlos möglich sind. Das Verfahren kann online vor Ort genutzt werden. Es enthält zusätzliche Informationen, wie zum Beispiel eine Ressourcenkarte mit den sozialen, materiellen und infrastrukturellen Ressourcen des Kindes bzw. des Jugendlichen.

Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat in ihrem Qualitätshandbuch alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt. Bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII erfüllt die Stadt Münster die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.

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.

Bei der **Stadt Münster** findet im Hilfeplanverfahren nach der Klärung des Bedarfes durch die fallführende Fallkraft innerhalb der Teams eine kollegiale Fallberatung statt. Die wirtschaftliche Jugendhilfe ist bei diesem Prozessschritt noch nicht eingebunden.

In der Fallkonferenz wird über die Ziele der Hilfe und die geeignete Hilfe (Leistungsart, Träger, Umfang, Laufzeit) beraten. Nach Bedarf nehmen zusätzlich zum Team und zur Bezirksleitung auch die entsprechenden Spezialdienste (z.B. PKD oder Heimfachdienst) teil. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist nur bei Fällen nach § 19 SGB VIII - Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder, aber nicht bei anderen Hilfearten, verpflichtend in die Fallkonferenz eingebunden.

Der Hilfeplan wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen erstellt. Das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten wird in die Entscheidung einbezogen. In allen Phasen erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen, um eine hohe Akzeptanz zu erwirken.

Über die Fallkonferenz, das Hilfeplangespräch und weitere Gespräche werden Protokolle digital erstellt.

Im Qualitätshandbuch ist festgeschrieben, dass eine Fortschreibung des Hilfeplanes spätestens nach sechs Monaten erfolgen soll. Durch eine elektronische Wiedervorlage soll die rechtzeitige Fortschreibung gewährleistet werden. Die Laufzeiten der Hilfen sind im System für die Fachkraft, aber auch für die Bezirksleitung erkennbar.

→ 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).

Die gpaNRW berücksichtigt die im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen. 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.

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat seit 2018 verstärkt eine Fluktuation im Bereich des KSD zu verzeichnen. Bei ihrer Personalbedarfsplanung berücksichtigt die Stadt bislang geplante Fluktuationen, die ungeplanten Fluktuationen dahingegen noch nicht.

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.

Beim Kommunalen Sozialdienst (KSD) verzeichnet die **Stadt Münster** seit 2018 eine höhere Fluktuation als in den Vorjahren. Die Stadt versucht, der Fluktuation entgegenzuwirken, indem sie die zunächst auf ein Jahr befristeten Arbeitsverträge schnellstmöglich, aber spätestens nach zwei Jahren entfristet. Die Stadt setzt zwischen ein bis drei Vollzeit-Stellen als sog. Springerstellen ein, um dadurch entstehende Personalausfälle besser kompensieren zu können.

Das Jugendamt verfügt über eine Personalbedarfsplanung und berücksichtigt dabei die geplanten Fluktuationen, aber noch nicht die ungeplante Fluktuation. Aus den Erfahrungswerten der letzten Jahre ließe sich eine Quote der ungeplanten Fluktuationen ermitteln, die die Stadt Münster vorsorglich miteinrechnen könnte.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster könnte auf der Grundlage ihrer Erfahrungswerte über die ungeplanten Fluktuationen der vergangenen Jahre eine Quote bilden, die sie künftig zusätzlich zu der geplanten Fluktuation bei ihrer Personalbedarfsplanung berücksichtigt.

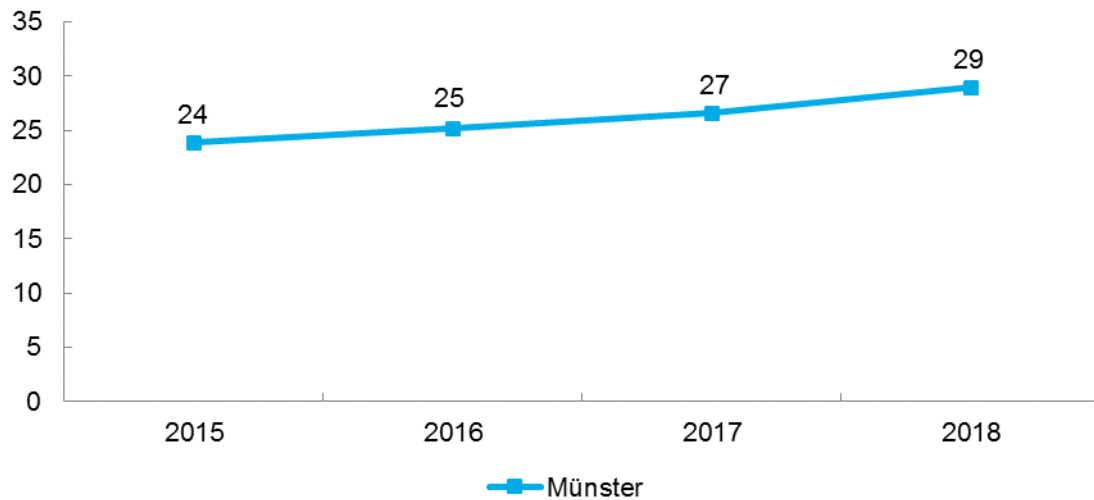
Allgemeiner Sozialer Dienst

→ Feststellung

Die zu bearbeitenden Fallzahlen des ASD in Münster liegen im Zeitraum 2015 bis 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 ordnet sich die Stadt Münster bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den wenigsten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD ein.

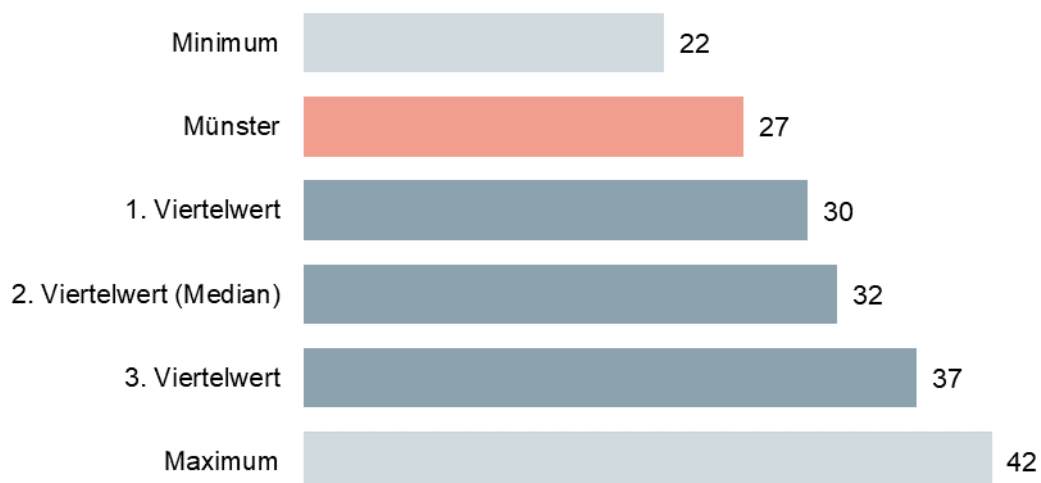
Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient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

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD 2015 bis 2018



Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD hat sich in der Stadt Münster jährlich erhöht. Gleichwohl liegt Münster in allen Jahren unterhalb des Personalrichtwertes von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD.

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle ASD 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
29	20	31	34	38	44	18

Nach Angabe der Stadt Münster sind die niedrigen Kennzahlenwerte auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Die ASD-Beschäftigten haben durch die zusätzliche Eingabe von Falldaten in WIMES einen doppelten Erfassungsaufwand, der zeitliche Ressourcen bindet.
- Die ASD-Beschäftigten sind zusätzlich auch für die Fälle nach § 13 Abs. 3 SGB VIII sowie für Wohnungslosen-Notfälle zuständig.
- Die Stadt Münster legt großen Wert auf eine gute Einarbeitung und Qualifizierung ihrer Beschäftigten und plant dafür entsprechende Zeiten bei ihren ASD-Beschäftigten ein. Die Stadt hat für den ASD, genannt KSD, ein Einarbeitungskonzept entwickelt, das konsequent angewendet wird. Außerdem nehmen alle Beschäftigte des KSD einmal an der aus drei Blöcken bestehenden Veranstaltung „Grundlagen der systemischen Beratung“ teil. Um neu in den KSD einsteigenden Fachkräften einen guten Start zu ermöglichen, lässt die Stadt Münster diese Beschäftigten an dem Lehrgang „Neu im ASD“ teilnehmen. Die Weiterbildungsreihe wird in Kooperation des Landesjugendamtes Westfalen (LWL) mit dem Landesjugendamt Rheinland (LVR) und der Fachhochschule Münster durchgeführt. Die Inhalte werden den Teilnehmern verteilt auf acht Blöcke à jeweils zwei Tagen vermittelt.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

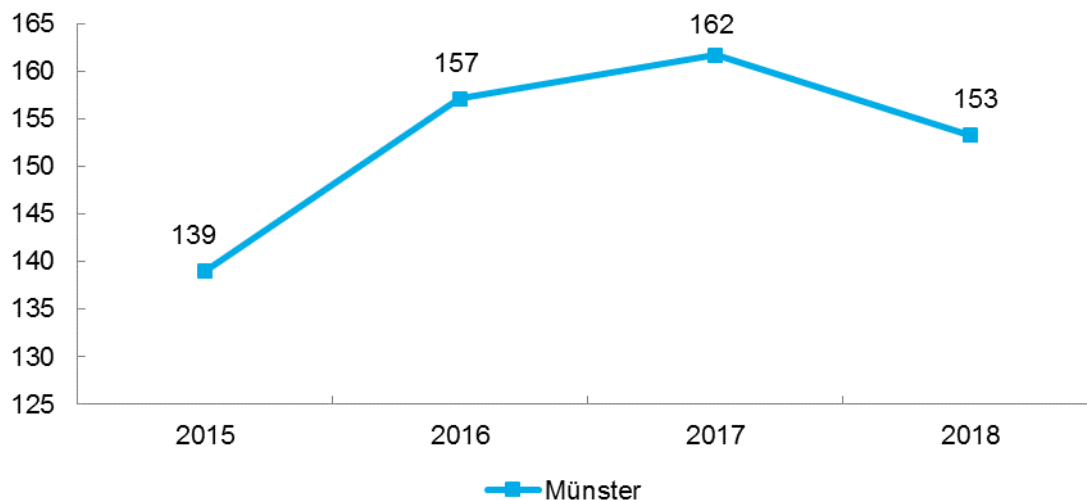
→ Feststellung

Die zu bearbeitenden Fälle der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Münster liegen in den betrachteten Jahren 2016 bis 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 positioniert sich die Stadt Münster oberhalb des Medians der Vergleichsstädte.

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.

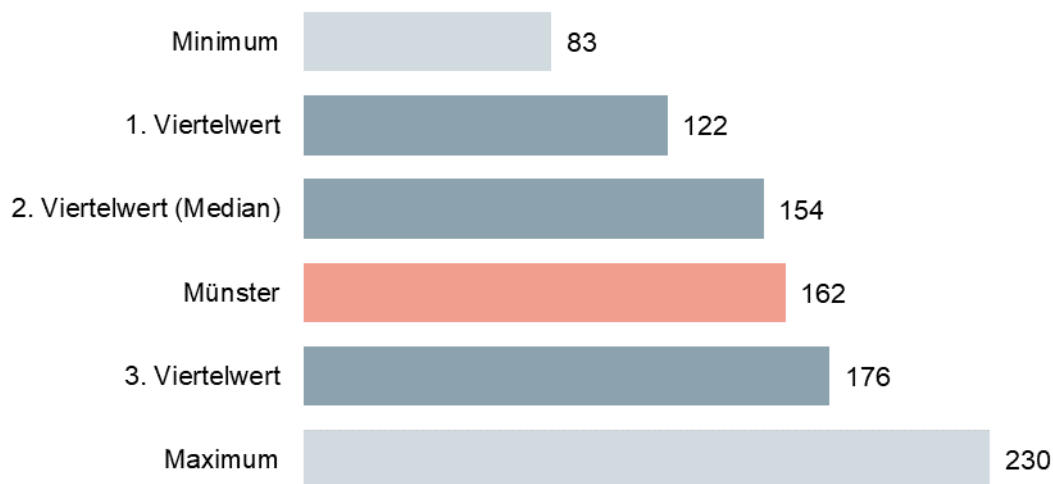
In der Stadt Münster hat sich der Personaleinsatz der Wirtschaftlichen Jugendhilfe für sachbearbeitende Tätigkeiten im Zeitraum 2015 bis 2018 von 8,06 Vollzeit-Stellen auf 10,38 Vollzeit-Stellen erhöht. Gleichzeitig ist die Zahl der HzE-Hilfefälle im Betrachtungszeitraum von 1.120 Fällen um 42 Prozent auf 1.591 Fälle angestiegen. 2018 hat die Stadt ihren Personaleinsatz gegenüber dem Vorjahr um 1,50 Vollzeit-Stellen erhöht. Die Zahl der HzE-Fälle ist von 2017 auf 2018 um 155 Fälle gestiegen.

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle WiJu 2015 bis 2018



Seit 2016 liegt die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe in der Stadt Münster über dem Personalrichtwert.

Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe 2017



Hilfeplanfälle §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe 2018

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
153	119	126	144	177	206	18

Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle Wirtschaftliche Jugendhilfe hat sich in Münster sich von 2017 auf 2018 um neun Fälle verringert.

→ Leistungsgewährung

Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Münster bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Allerdings ist die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht zwingend vorgeschrieben.

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

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

Die **Stadt Münster** steuert und betreut alle Hilfsfälle in einem strukturierten Prozess. Dieser ist im sog. „KDS-Handbuch“ vorgegeben und mit Abläufen, Zuständigkeiten, Fristen und Bearbeitungsdauern genau hinterlegt.

Es beginnt zunächst mit einer Klärungsphase im Erstkontakt. Die Beschäftigten des KSD prüfen zunächst die örtliche und bezirkliche Zuständigkeit. Im nächsten Schritt wird die sachliche Zuständigkeit geprüft.

Bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung wird der entsprechende Prozess durchgeführt. Ansonsten erfolgen entweder eine Beratung bzw. anderweitige Unterstützung oder es wird ein Fall für Hilfen zur Erziehung angelegt. Es kommt dann der Prozess für die Hilfen zur Erziehung in Form des festgelegten Ablaufs des Hilfeplanverfahrens zum Einsatz.

Die Fachkraft prüft den erzieherischen Bedarf und erstellt eine sozialpädagogische Diagnose. Anschließend fertigt die zuständige Fachkraft eine Teamvorlage und stellt ihre Diagnose im Team vor. Dort wird der Fall umfassend reflektiert und die notwendige und geeignete Hilfe ausgewählt. In diesen Prozess ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Münster nicht eingebunden. Nach Ansicht der gpaNRW sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früh und kontinuierlich in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden, damit frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und

eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden können (siehe Empfehlung zum Hilfeplanverfahren).

Für die ambulanten Hilfen arbeitet die Stadt Münster derzeit mit acht Trägern zusammen. Die Träger haben ein unterschiedliches Angebotsportfolio. Die Auswahl des Leistungserbringers richtet sich nach dem Hilfebedarf und der Verfügbarkeit. Falls die Leistungen der Träger gleichermaßen geeignet sind, wird der fachlich und finanziell geeignetste Anbieter gewählt. Die ambulanten und stationären Leistungserbringer sind in der Jugendamtssoftware in einem Anbieterverzeichnis hinterlegt, so dass ein Überblick über angebotene Leistungen und Kosten besteht.

Etwa sechs bis acht Wochen nach der Hilfeeinleitung erfolgt eine erste Wirksamkeitsmessung, um gegebenenfalls frühzeitig nachsteuern zu können. Drei Monate nach der Hilfeeinleitung berichten die Leistungserbringer der Stadt Münster über den Fortschritt der Leistungserbringung. Sechs Monate nach Hilfebeginn findet das nächste Hilfeplangespräch statt. Die Stadt Münster hat die Laufzeiten der Hilfen auf zwölf Monate festgelegt. Die ambulanten Hilfen können danach maximal noch zweimal à jeweils drei Monate verlängert werden.

Zur Auswahl des Trägers verfügt die Stadt Münster in ihrem Fachverfahren über ein Anbieterverzeichnis, das kontinuierlich aktualisiert wird.

Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat 2017 und 2018 niedrige Fehlbeträge je Einwohner unter 21 Jahren. Obwohl sich der Fehlbetrag der Stadt Münster von 2017 auf 2018 um rund 100 Euro je Einwohner unter 21 Jahren erhöht hat, bildet die Stadt im interkommunalen Vergleich in beiden Jahren das Minimum ab.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 0605 - Erzieherische und wirtschaftliche Hilfen für Familien – im Haushaltsplan der Stadt Münster gleichzusetzen. Der Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Entwicklung Fehlbetrag HzE in Euro

2015	2016	2017	2018
32.920.540	43.168.632	30.863.884	37.345.186

Der absolute Fehlbetrag HzE hat sich in Münster innerhalb des betrachteten Zeitraumes um rund 13 Prozent erhöht. 2016 lag der Fehlbetrag HzE gegenüber den angrenzenden Jahren besonders hoch. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Münster in diesem Jahr schon hohe Aufwendungen für UMA hatte. Die entsprechenden Kostenerstattungen vom Land NRW

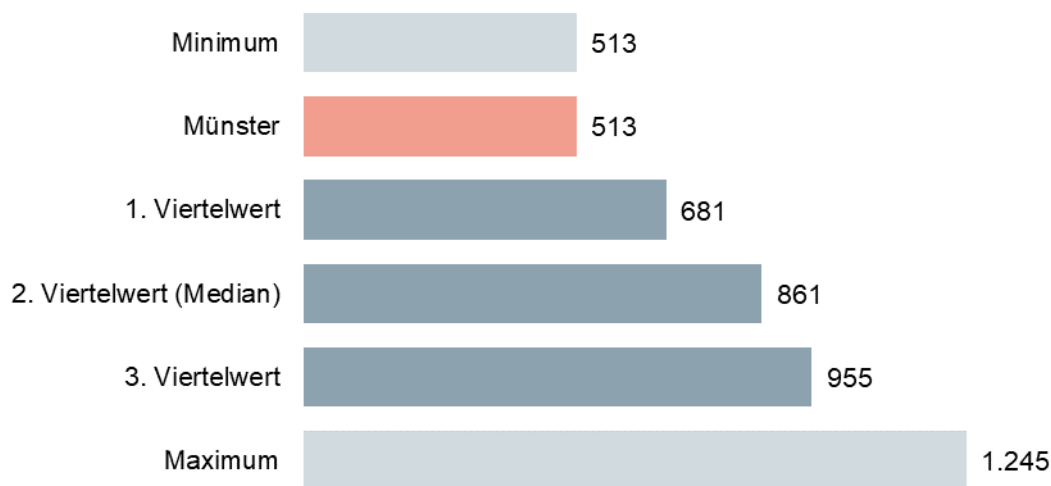
sind jedoch erst im Jahresergebnis 2017 enthalten. Durch diese Erträge ergibt sich 2017 ein ausnahmsweise niedriger Fehlbetrag.

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

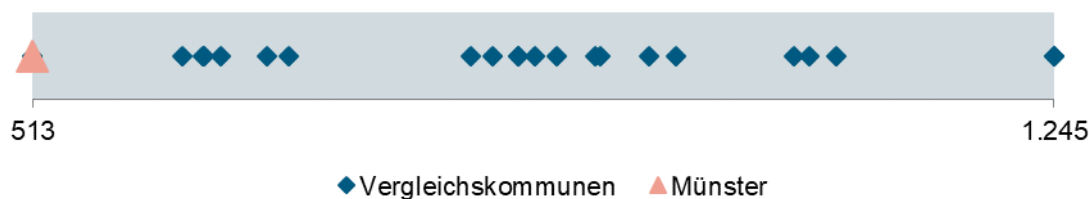
2015	2016	2017	2018
575	726	513	617

Der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre hat sich im Eckjahresvergleich um rund sieben Prozent erhöht.

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



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

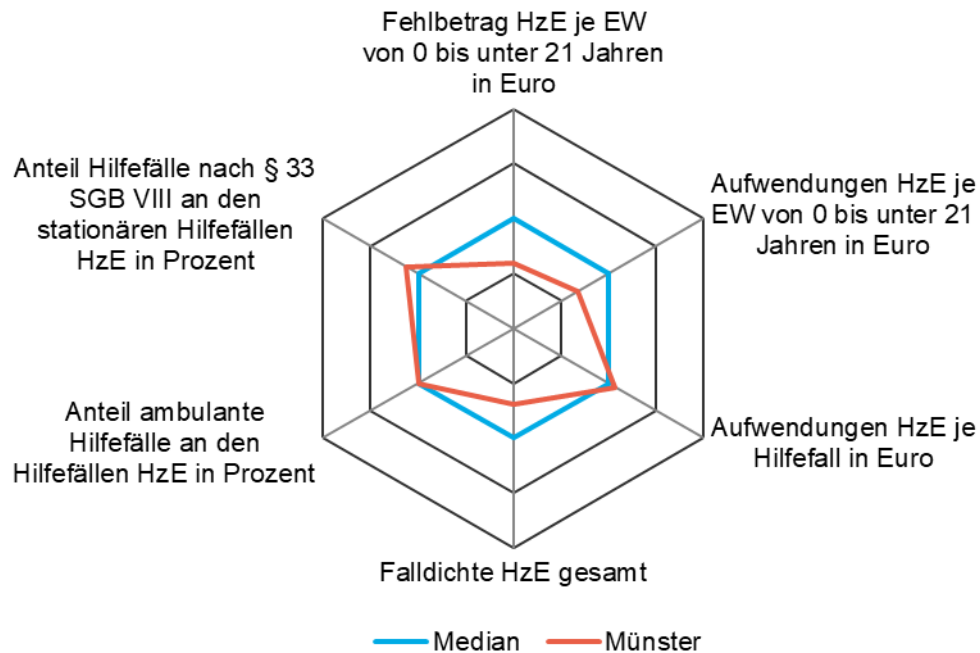


2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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

Die Stadt Münster hat interkommunal verglichen 2017 und 2018 einwohnerbezogen den geringsten Fehlbetrag bei den Hilfen zur Erziehung.

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.

Das Netzdiagramm zeigt für Münster überwiegend entlastende Ausprägungen auf den „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“. Positiv wirken sich die niedrigen „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“, die geringe „Falldichte HzE gesamt“ sowie der hohe „Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent“ aus. Dahingegen indizieren die vergleichsweise teuren „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ sowie der unter dem Median liegende prozentuale Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE eine höhere Belastung der Stadt Münster gegenüber den Vergleichsstädten.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

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

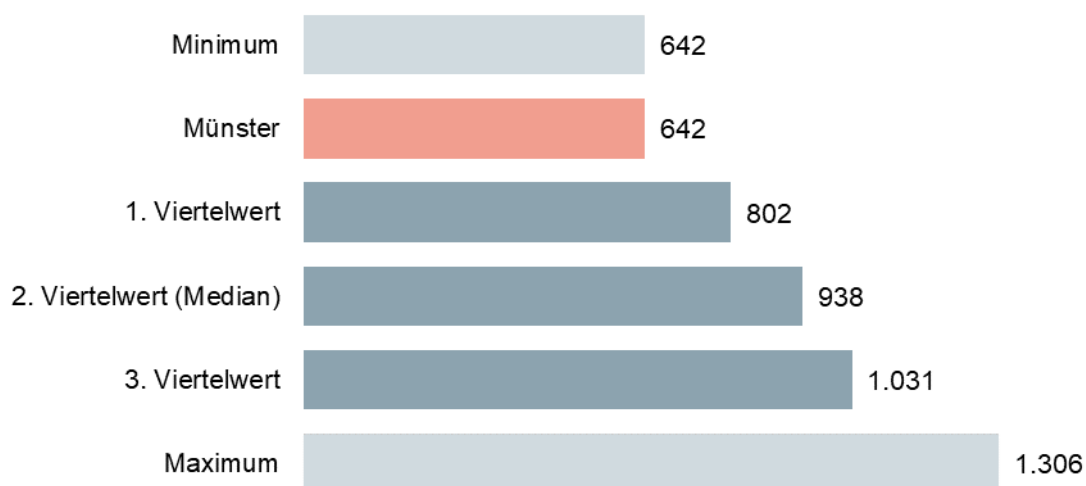
Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von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

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat 2017 im interkommunalen Vergleich die geringsten Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren. Durch höhere Aufwendungen im Folgejahr ergibt sich für die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich 2018 nur der zweittiefste Kennzahlenwert. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen dahingegen in beiden Jahren auf vergleichsweise hohem Niveau.

Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung der Stadt Münster haben sich von 2015 bis 2018 um rund 16 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Aufwandssteigerung von rund 61 Prozent. Insbesondere die zunehmenden kostenintensiven stationären Hilfen belasten das Ergebnis.

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





In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

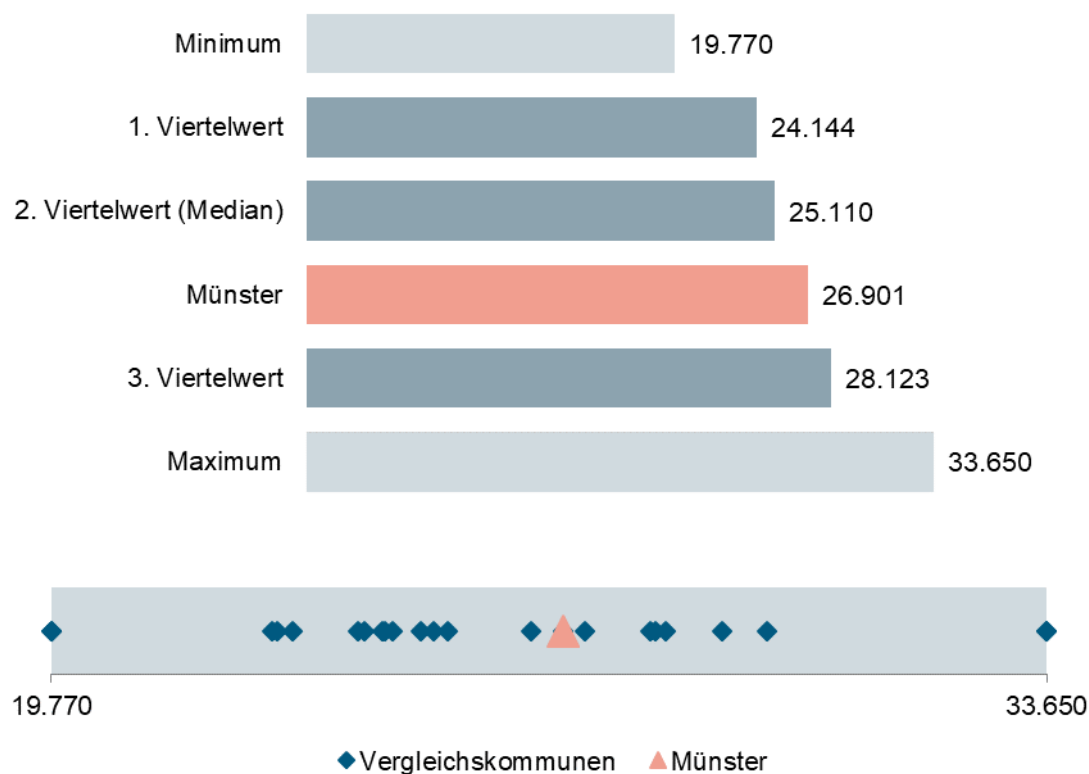
2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
697	679	815	894	1.019	1.211	19

Die Stadt Münster hat interkommunal verglichen 2017 die niedrigsten und 2018 die zweitniedrigsten Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2017 wurden in Münster insgesamt 1.436 Hilfefälle bearbeitet, davon 762 ambulant und 674 stationär.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26.518	20.578	23.736	25.147	27.294	33.643	19

Die Aufwendungen HzE je Hilfefall liegen 2017 und 2018 dahingegen höher als bei mehr als der Hälfte der Vergleichskommunen.

Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfefall für das Jahr 2017 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall.

Ambulante Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung in Euro je Hilfefall

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	16.396	6.372	10.439	12.173	14.369	20.917	21
2018	16.972	6.854	10.488	12.369	14.370	21.376	19

Die Stadt Münster hat bei den ambulanten HzE-Aufwendungen 2017 und 2018 höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Stationäre Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung in Euro je Hilfefall

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	38.778	32.665	38.472	40.790	43.982	47.769	21
2018	37.834	30.861	37.865	41.005	46.130	49.883	19

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall liegen dahingegen in Münster 2017 niedriger als bei mehr als der Hälfte der kreisfreien Städte. 2018 erreicht Münster einen geringeren Kennzahlenwert als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Anteil ambulanter Hilfefälle

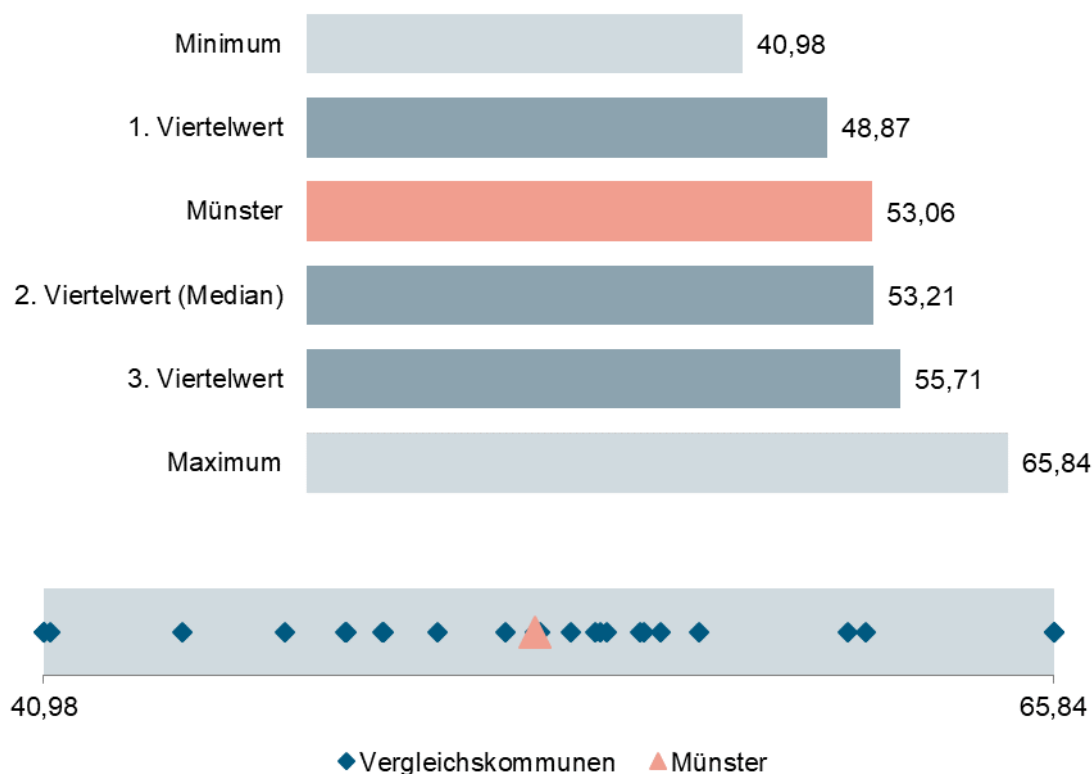
→ Feststellung

Die Stadt Münster hat ihren Anteil ambulanter Hilfefälle seit 2016 kontinuierlich erhöht. Im interkommunalen Vergleich hat Münster 2017 und 2018 einen geringeren Anteil ambulanter Hilfefälle als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Entwicklung Anteil ambulanter Hilfefällen an den Hilfefällen HzE in Prozent

2015	2016	2017	2018
54,11	52,64	53,06	54,24

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
54,24	40,76	52,46	54,65	56,96	68,86	21

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Münster 2017 und 2018 einen geringfügig niedrigeren Anteil ambulanter Hilfen an den gesamten Hilfefällen HzE als die Hälfte der Vergleichsstädte. Dabei wurden 2017 762 ambulante Hilfefälle und insgesamt 1.436 Hilfefälle zugrunde gelegt. 2018 sind 863 von 1.591 Hilfefällen ambulant.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Stadt Münster hat gleichzeitig aber die geringste Falldichte und im stationären Bereich niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Deshalb erreicht Münster trotz des niedrigeren Anteils ambulanter Hilfen die geringsten einwohnerbezogenen Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und erzielt ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich.

Die Stadt Münster ist sich bewusst, dass sie einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle hat und versucht dem seit einiger Zeit durch unterschiedliche Maßnahmen entgegenzusteuern. 2017 und 2018 konnte der Anteil bereits etwas erhöht werden. Es gibt die Maßgabe, dass ambulante

Hilfen vorrangig zu gewähren sind. Bis vor einigen Jahren sah eine Haushaltsvorgabe der Stadt Münster einen ambulanten Anteil an den Hilfefällen HzE von 55 Prozent vor. Diesen Wert hat die Stadt mittlerweile angepasst, der Anteil der ambulanten Leistungen an allen HzE-Leistungen soll dauerhaft mindestens über 50 Prozent liegen. Die Stadt hat bei der Wirkungsmessung ihrer Hilfen festgestellt, dass es inzwischen aufgrund der Komplexität von Familienproblemen vermehrt erforderlich ist, Kinder und Jugendliche für eine gewisse Zeit stationär unterzubringen. In den Fällen, in denen eine Rückkehr ins Elternhaus möglich scheint, erhalten die Eltern parallel eine ambulante Unterstützung.

Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen ist in Münster bei den minderjährigen Hilfeempfängern seit 2015 rückläufig. Unter Hinzunahme der volljährigen Hilfeempfänger in Vollzeitpflege nach § 41 SGB VIII i. V. m. § 33 SGB VIII nimmt der Anteil an Vollzeitpflegefällen seit 2018 zu. In Münster liegt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen inklusive der volljährigen Hilfeempfänger bei über 50 Prozent.

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die meisten Vergleichsstädte. Da die Vollzeitpflegefälle bei den kostenintensiven stationären Hilfen regelmäßig die geringsten Aufwendungen verursachen, wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Entwicklung der Hilfefälle in Vollzeitpflege 2015 bis 2018

	2015	2016	2017	2018
stationäre Hilfefälle gesamt	514	620	674	728
davon Hilfefälle Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	273	315	315	319
davon Hilfefälle Vollzeitpflege nach §§ 33 i. V. m. 41 SGB VIII	17	19	25	58

Entwicklung Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in der Stadt Münster in Prozent

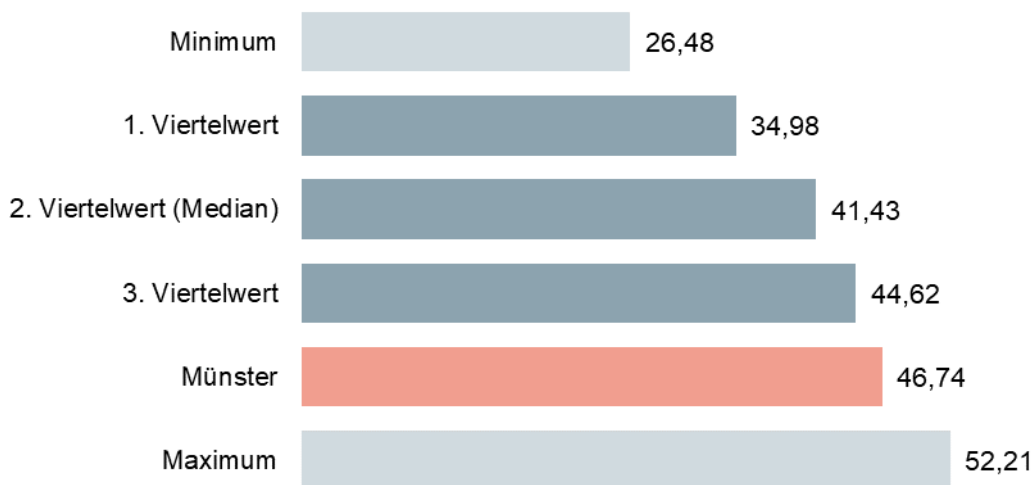
	2015	2016	2017	2018
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII	53,11	50,81	46,74	43,82
Anteil Vollzeitpflegefälle nach §§ 33 und 41 SGB VIII	56,42	53,87	50,45	51,79

Der Anteil an Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen ist im betrachteten Vierjahreszeitraum rückläufig. Seit 2015 hat er sich um rund 17 Prozent reduziert. Auch der Anteil einschließlich der Vollzeitpflegefälle nach §§ 33 i.V.m. 41 SGB VIII hat sich von 2015 bis 2018 um rund acht Prozent reduziert. Da die absoluten Zahlen der Vollzeitpflegefälle

angestiegen sind, ist der prozentuale Rückgang durch die starke Erhöhung der Gesamtzahl der stationären Hilfefälle begründet.

Unter Hinzunahme der Vollzeitpflegefälle nach § 41 SGB VIII liegt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Münster in allen betrachteten Jahren bei über 50 Prozent.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017



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



2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
43,82	26,49	36,46	42,35	45,05	51,61	21

Falldichte HzE

→ Feststellung

Die HzE-Falldichte hat sich in Münster von 2015 bis 2018 um 34 Prozent erhöht. Dies ist vor allem auf die gestiegene Zahl der Hilfefälle von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) zurückzuführen. Interkommunal verglichen hat die Stadt Münster 2017 und 2018 die

niedrigste Falldichte HzE. Die geringe Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

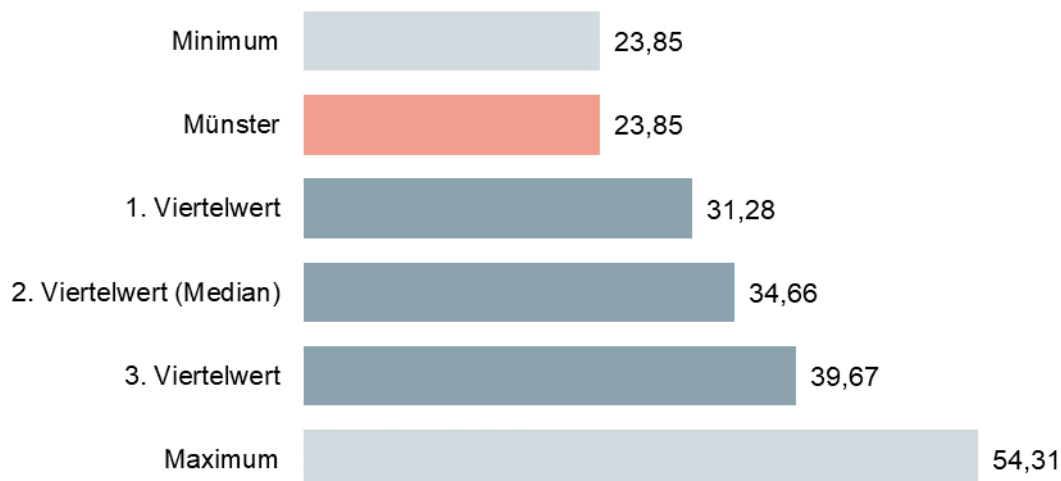
Die Kennzahl bildet die Anzahl der Hilfefälle Hilfen zur Erziehung §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII im Verhältnis zu 1.000 Einwohnern in der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahren ab.

Falldichte HzE in der Stadt Münster

2015	2016	2017	2018
19,58	22,01	23,85	26,27

Die Falldichte HzE hat sich in der Stadt Münster von 2015 bis 2018 um rund 34 Prozent erhöht.

Falldichte HzE 2017



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



2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26,27	26,27	32,92	36,26	40,60	51,11	18

Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Bei den ambulanten Hilfen sind dies die Hilfen nach §§ 27 Abs. 2 und 3, 31, 32, 35a und 41 SGB VIII. Bei den stationären Hilfen untersucht die gpaNRW die Hilfen nach §§ 33, 34, 35a und 41 SGB VIII.

Die gpaNRW hat die einzelnen Hilfearten bei den kreisfreien Städten erfasst und sie im interkommunalen Vergleich ausgewertet. Die gpaNRW stellt nachfolgend nur die Hilfearten nach §§ 27 bis 41 SGB VIII mit einem Anteil von mindestens fünf Prozent an den gesamten HzE-Aufwendungen vertiefend dar. In Münster sind dies 2018 folgende Hilfearten:

- Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII,
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII,
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII,
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und
- Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

➔ Feststellung

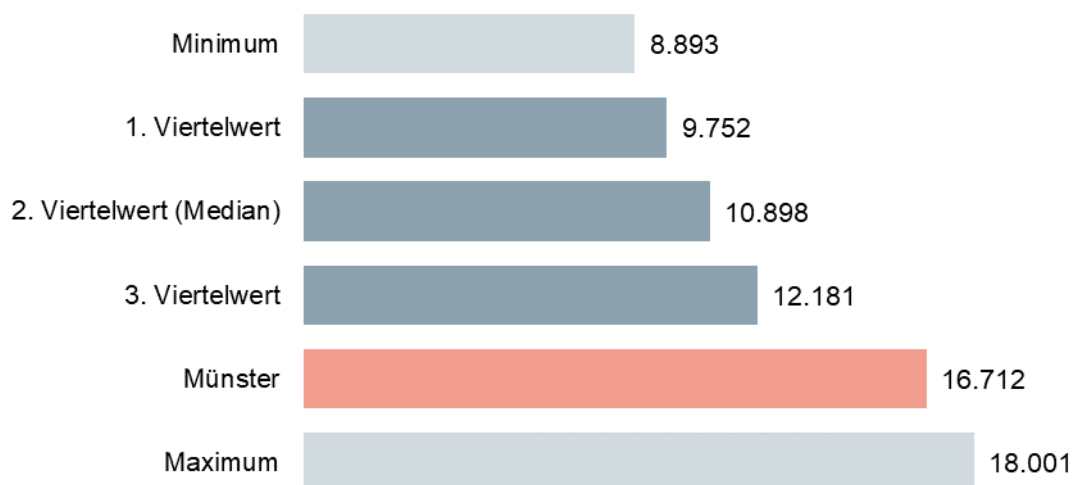
Die Stadt Münster hat bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) 2017 höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der geprüften Städte. Bei einer gestiegenen Falldichte haben sich die Aufwendungen je Hilfefall 2018 auf 18.665 Euro erhöht. Damit bildet die Stadt Münster das Maximum.

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 SPFH-Aufwendungen der **Stadt Münster** haben sich von 2013 bis 2018 von 2,9 Mio. Euro um rund 1,3 Mio. Euro auf 4,2 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 45 Prozent. Die Stadt Münster leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 18 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
18.665	6.950	9.569	11.827	12.176	18.665	15

Die Stadt Münster hat 2017 bei der SPFH höhere Aufwendungen je Helfefall als 75 Prozent der kreisfreien Städte. Durch die Erhöhung der Aufwendungen um 1.953 Euro je Helfefall bildet die Stadt Münster 2018 das Maximum ab.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte die Ursache für die vergleichsweise hohen Aufwendungen nach § 31 SGB VIII untersuchen und diese Erkenntnisse für eine Reduzierung der Aufwendungen nutzen.

Falldichte Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	3,35	0,03	2,92	4,73	7,71	9,87	18
2018	3,72	1,65	4,06	6,28	8,17	11,15	15

Die Stadt Münster weist bei der SPFH nach § 31 SGB VIII 2017 eine geringere Falldichte auf als die meisten der Vergleichskommunen. Trotz gestiegener Falldichte im Folgejahr verbessert die Stadt Münster 2018 ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich. Da die Falldichte der

SPFH in den anderen kreisfreien Städten überproportional gestiegen ist, zählt die Stadt Münster in diesem Jahr zum Viertel der Städte mit der niedrigsten Falldichte.

Positiv ist auch die vergleichsweise kurze Betreuungsdauer der SPFH je Hilfefall. In Münster liegt der Anteil der Hilfe mit einer Betreuungszeit bis maximal 18 Monate 2017 bei rund 76 Prozent und damit höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Der Median liegt bei 69 Prozent. 2018 verbessert die Stadt Münster ihren Anteil mit einer Betreuungszeit bis maximal 18 Monate auf 95 Prozent. Damit bildet Münster im interkommunalen Vergleich 2018 das Maximum ab. Der Median liegt 2018 bei 66 Prozent. Die positive Entwicklung bestätigt die guten Steuerungsleistungen des Jugendamtes der Stadt Münster. Die Stadt Münster hat mit Hilfe der Ergebnisse aus dem WIMES Verfahren die Wirksamkeit der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII analysiert und festgestellt, dass die Abbruchquote in den vergangenen Jahren bei maximal zehn Prozent lag.

Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

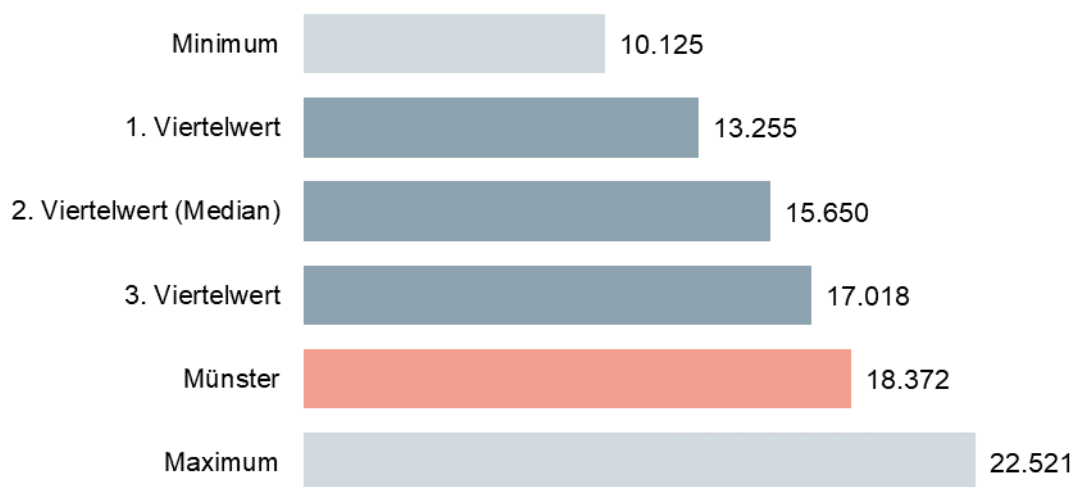
Die Aufwendungen je Hilfefall sind in Münster bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII von 2017 auf 2018 rückläufig. Die positive Entwicklung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Stadt Münster auf eine Verringerung, hin zu einer adäquaten Beratungsintensität durch die Träger, in den Hilfefällen nach § 33 Satz 2 SGB VIII hingewirkt hat. Aufgrund des weiterhin hohen Anteils professioneller Pflegefamilien in Münster ergeben sich im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 für die Stadt höhere Aufwendungen je Hilfefall als bei den meisten Vergleichsstädten.

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.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
17.572	10.805	13.754	15.694	17.496	29.436	20

Die hohen Aufwendungen sind in **Münster** vor allem darauf zurückzuführen, dass mehr als die Hälfte der Hilfefälle in professionellen Erziehungsstellen bzw. sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien untergebracht ist. Die Aufwendungen für diese Vollzeitpflegefälle nach § 33 Satz 2 SGB VIII belaufen sich jährlich auf rund 26.000 Euro je Hilfefall. Ein Teil dieser Aufwendungen entfällt auf die Personalaufwendungen der Träger, die die Pflegefamilien im Sinne von § 33 Satz 2 SGB VIII betreuen. Die Anzahl der von einer Person betreuten Pflegefamilien kann dabei zwischen zehn, 15 und 20 variieren. Der Betreuungsschlüssel 1:10 oder 1:20 beschreibt beispielsweise die Beratungsintensität durch den Träger bei der Pflegefamilie. Der Betreuungsschlüssel 1:10 entspricht mindestens alle vier Wochen einem Beratungskontakt; 1:20 entspricht mindestens alle acht Wochen einem Beratungskontakt. 2016 lag der Anteil in Münster mit einer Beratungsintensität von 1:10 bei 81 Prozent, der Anteil mit einer Beratungsintensität von 1:15 bei 16 Prozent und der Anteil mit einer Beratungsintensität von 1:20 bei drei Prozent. Der Stadt ist es durch Gegensteuerungsmaßnahmen 2018 gelungen, den Anteil mit einer Beratungsintensität von 1:10 auf 45 Prozent zu verringern und die Anteile der Beratungsintensitäten von 1:15 (auf 39 Prozent) und 1:20 (auf 16 Prozent) deutlich zu steigern.⁶

Zudem wirken Zusatzkosten wie z.B. für Nachhilfen, Therapien, Urlaubs- und Weihnachtsgeld erhöhend auf die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall.

⁶ HzE - Bericht Münster 2017 – 2019, S. 55

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Falldichte Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	5,23	3,40	5,61	6,62	8,18	10,02	23
2018	5,27	3,24	5,27	6,82	8,19	9,96	21

Die Stadt Münster zählt bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2017 und 2018 zum Viertel der Vergleichsstädte, die die niedrigste Falldichte aufweisen.

Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII weist die Stadt Münster zwar die geringste Falldichte, 2018 aber auch die höchsten Aufwendungen je Hilfefall auf.

→ Feststellung

Die beendeten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII weisen 2018 in Münster kurze Laufzeiten auf. So hatten in 2018 rund 77 Prozent eine Laufzeit von unter 12 Monaten. Damit bildet die Stadt Münster das Maximum ab. Die anderen Städte hatten bei den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII längere Laufzeiten.

→ Feststellung

Die Stadt Münster besitzt bislang kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen noch besser steuern kann.

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

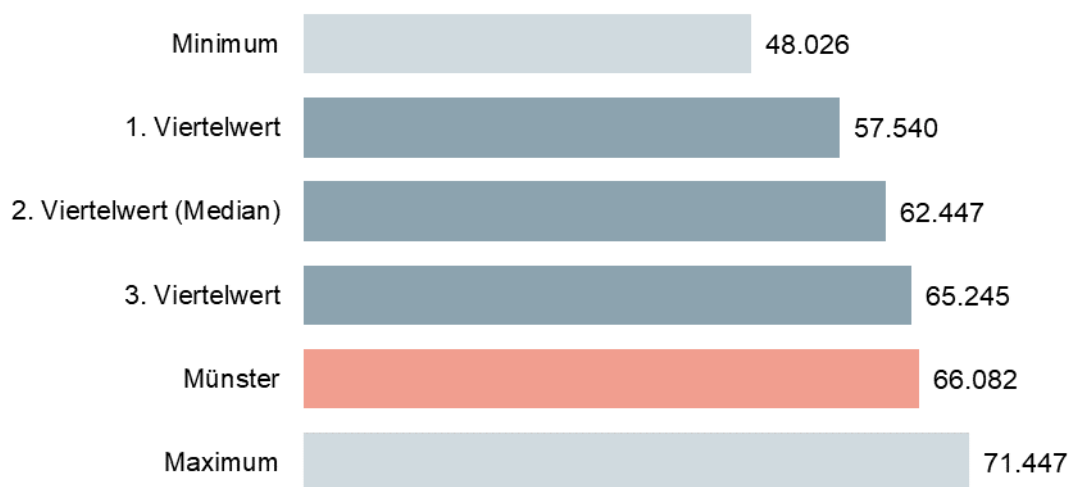
Die Leistungen nach § 34 SGB VIII bilden in **Münster** die größte Aufwandsposition im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung. Die Aufwendungen haben sich innerhalb des Betrachtungszeitraums 2015 bis 2018 um 4,8 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von rund 53 Prozent. 2017 entfallen 21 Prozent, 2018 rund 18 Prozent der Aufwendungen nach § 34 SGB VIII auf UMA.

2017 leistet die Stadt Münster Hilfen nach § 34 SGB VIII im Umfang von rund 13,2 Mio. Euro. 2018 steigen die Aufwendungen um etwa 0,8 Mio. Euro auf rund 14,0 Mio. Euro.

Die Stadt Münster hat bei der Hilfeart nach § 34 SGB VIII in allen betrachteten Jahren Aufwendungen für UMA. Sie sind im Betrachtungszeitraum von rund 1,1 Mio. Euro auf 2,5 Mio. Euro gestiegen. 2017 wendete die Stadt Münster rund 2,8 Mio. Euro für die Unterbringung von UMA nach § 34 SGB VIII auf. 2018 sind diese Aufwendungen um 0,3 Mio. Euro gesunken.

Die Zahl der gesamten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII als auch die Zahl der UMA-Fälle in Heimerziehung ist in Münster seit 2017 rückläufig.

Aufwendungen Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
73.995	52.160	59.955	65.303	67.904	73.995	19

Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII haben sich in Münster von 2015 bis 2018 um 14.940 Euro erhöht. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von mehr als acht Prozent. Von 2017 auf 2018 ist der Kennzahlenwert um 7.913 Euro und damit rund zwölf Prozent je Hilfefall gestiegen.

Die Stadt Münster hat 2017 bei der Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. 2018 bildet Münster das neue Maximum ab.

Nach Angaben der Stadt Münster resultieren die gestiegenen Aufwendungen bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII aus mit den freien Trägern verhandelten Entgeltsteigerungen. Diese werden mindestens in Höhe der Tarifsteigerung im öffentlichen Dienst abgeschlossen. Außerdem nimmt in Münster die Zahl der sog. „systemherausfordernden Kinder und Jugendlichen“ zu, für die die Stadt Münster häufig monatliche Zahlungen im fünfstelligen Bereich leistet.⁷

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte ihre 2018 extrem hohen Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall zum Anlass nehmen, um ihre bestehenden Entgelt- und Vertragsvereinbarungen mit Trägern auf den Prüfstand zu stellen. Ziel sollte sein, die hohen Aufwendungen für Hilfefälle nach § 34 SGB VIII zu verringern.

⁷ HzE - Bericht Münster 2017 – 2019, Seite 11

Um die Aufwendungen die Hilfen nach § 34 SGB VIII zu verringern, hat die Stadt Münster im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2018 folgende Maßnahmen eingeleitet:

- Die Stadt Münster will Kinder und Jugendliche in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII möglichst wohnortnah unterbringen. Bis zur Umstellung sollte der Anteil der in Münster untergebrachten Neufälle bei 80 Prozent liegen. Die Stadt hat diese Zielkennzahl auf 60 Prozent angepasst, da ihr dies neben fachlichen Spielräumen für neue Träger und neue Konzepte auch finanzielle Spielräume ermöglicht.
- Als weitere Grundsatzentscheidung wurde festgelegt, dass bei der Gewährung von Leistungen gem. § 34 SGB VIII im Intensivsatz keine weiteren Zusatzleistungen gewährt werden.⁸

Positiv auf die Fallzahlen wirkt sich aus, dass die Hilfen nach § 34 SGB VIII in Münster überwiegend kurze Laufzeiten haben. So weisen 77 Prozent der in 2018 beendeten Hilfen nach § 34 SGB VIII eine Laufzeit von unter 12 Monaten auf. Der Median liegt bei 53 Prozent. Weitere 13 Prozent liefen in Münster bis zu 24 Monate und nur rund zehn Prozent über 24 Monate.

Fallzahlen und Transferaufwendungen lassen sich durch ein aktives Rückführungsmanagement optimierter steuern. Ein entsprechendes Konzept kann beispielsweise folgendes beinhalten:

- Voraussetzungen einer Rückführung,
- Ausschlusskriterien einer Rückführung,
- Rahmenbedingungen für eine Rückführung,
- Darstellung des gesamten Rückführungsprozesses.

Die Stadt Münster verfügt zwar nicht über ein Rückführungskonzept, sie betreibt jedoch bereits eine intensive Elternarbeit. Familien, für deren Kind im Rahmen des Hilfeplanverfahrens eine Rückführung als Ziel angestrebt wird, erhalten zeitgleich eine Familienunterstützung in Form einer ambulanten Hilfe. Durch die Elternarbeit ist es der Stadt Münster gelungen, die Verweildauer der stationären Unterbringung auf durchschnittlich 18 Monate zu senken. Die Stadt Münster beachtet zudem die Qualität der Elternarbeit bei der Auswahl des freien Trägers. Rahmenbedingungen und Vorgaben, wie eine erfolgreiche Rückführung angestrebt werden kann, gibt es allerdings nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte ein Konzept erarbeiten, aus dem konkrete Vorgaben für ein Rückkehrmanagement hervorgehen. Sie sollte den bestehenden Prozess im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entsprechend erweitern.

⁸ HzE - Bericht Münster 2017 – 2019, Seite 54

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

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	3,30	3,30	5,96	7,16	8,24	10,07	22
2018	3,12	3,12	5,56	6,44	7,64	9,58	20

Die Zahl der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII ist in Münster von 2017 auf 2018 gesunken. In Folge dessen hat sich die Falldichte verringert. Interkommunal verglichen weist die Stadt Münster bei den Hilfen nach § 34 SGB VIII 2017 und 2018 die niedrigste Falldichte auf.

Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

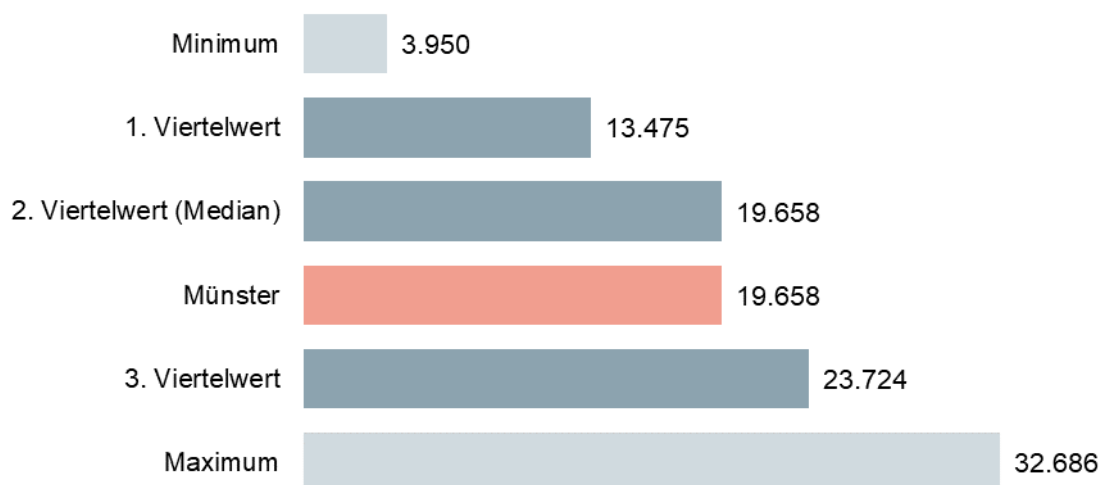
Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind in Münster vor allem durch den verstärkten Einsatz von Integrationshelfern/Schulbegleitungen gestiegen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen 2018 auf relativ hohem Niveau.

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.

In der **Stadt Münster** werden die Aufgaben nach § 35a SGB VIII von einem auf diese Aufgaben spezialisierten Fachdienst Eingliederungshilfe wahrgenommen.

Aufwendungen Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
20.820	3.339	12.221	18.086	20.895	31.940	20

Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII je Hilfefall liegen in Münster 2017 am Median der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen steigen in Münster von 2017 auf 2018 um 1.162 Euro je Hilfefall. Gleichzeitig verzeichnen die meisten kreisfreien Städte sinkende Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall. In Folge dessen zählt die Stadt Münster 2018 zum Viertel der Vergleichsstädte mit den teuersten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII.

Die Entwicklung der Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 dar.

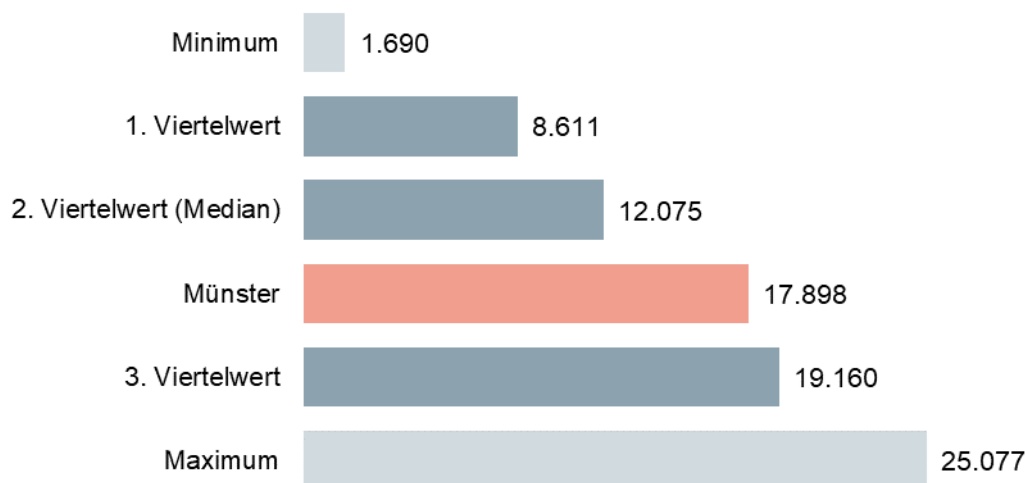
Falldichte Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	4,30	1,64	3,51	4,52	6,40	9,13	23
2018	5,15	1,54	3,95	5,15	7,36	11,42	21

Die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist in Münster von 2017 auf 2018 gestiegen. Auch in den meisten anderen kreisfreien Städten hat sich die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erhöht. Interkommunal verglichen zählt die Stadt Münster 2017 zur Hälfte der kreisfreien Städte mit den niedrigeren Kennzahlenwerten. 2018 positioniert sich die Stadt am Median der Vergleichsstädte.

Die Stadt Münster hat 2017 rund 5,1 Mio. Euro und 2018 rund 6,5 Mio. Euro für diese Hilfeart aufgewendet. Der Anteil der ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII liegt in beiden Jahren bei rund 87 Prozent. Da in Münster die ambulanten Aufwendungen und Hilfefälle der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII überwiegen, analysiert die gpaNRW diese näher.

Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
18.664	1.551	9.151	10.626	17.249	24.772	20

Die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall haben sich in Münster von 2015 bis 2018 um 27 Prozent erhöht. Dies ist vor allem auf den Zuwachs an Fällen und Aufwendungen bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen zurückzuführen. Die Zahl dieser Hilfefälle ist von 2015 bis 2018 von 90 Fällen um 187 Prozent auf 258 Fälle gestiegen, mit weiterhin steigender Tendenz. Die Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen haben sich im selben Zeitraum von 1,9 Mio. Euro auf rund 4,3 Mio. Euro erhöht.

Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro je Hilfefall

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	21.395	12.533	16.829	17.917	21.194	36.263	15
2018	16.635	7.864	15.571	17.344	22.016	38.037	16

Die Stadt Münster hat ihre Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen von 2017 auf 2018 um 4.760 Euro je Hilfefall verringert. Durch diese positive Entwicklung verbessert die Stadt Münster 2018 ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich deutlich. 2017 zählte die Stadt Münster zum Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitungen. 2018 erreicht die Stadt einen niedrigeren Kennzahlenwert als mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat Ihre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen durch die Einrichtung von klassenbezogenen und schulbezogenen Poollösungen von 2017 auf 2018 deutlich gesenkt. Dies ist positiv zu sehen. Durch Poollösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die geplante Ausweitung der Poollösungen sinnvoll.

In ihrem HzE –Bericht Münster 2017 bis 2019 stellt die Stadt Ihr Vorgehen bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer ausführlich vor⁹:

Hilfen nach § 35a SGB VIII für Integrationshilfen/Schulbegleitungen wurden in den ersten Jahren zunächst ausschließlich als Individualhilfen gewährt. Um dem sich deutlich abzeichnenden Personalmangel an Integrationshelfern/Schulbegleitungen zu begegnen und die Kostenentwicklung zu begrenzen, ist das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien eine Kooperation mit dem städtischen Sozialamt, den Schulen, dem Schulträger sowie den freien Trägern der Jugendhilfe eingegangen, um die Möglichkeiten von Synergieeffekten zu nutzen. Die Stadt hat seit dem Schuljahr 2017/2018 verschiedene Möglichkeiten, die Integrationshilfen/Schulbegleitungen im Pool zu erbringen, erprobt und umgesetzt.

Seit Anfang 2018 hat die Stadt Münster das klassenbezogene Poolen verpflichtend umgesetzt. Dabei wird bei jeder Hilfe individuell überprüft, ob in der Klasse weitere Schulbegleitungen eingesetzt sind, so dass grundsätzlich die erforderliche Unterstützungsleistung durch die bereits in der Klasse tätige Schulbegleitung zu erbringen ist. Fachlich begründete Einzelfälle, die einer 1:1-Betreuung bedürfen, sind im Bedarfsfall in Abstimmung mit dem Träger weiterhin möglich. Erst nach Abschluss dieser individuellen Prüfung kann das klassenbezogene Poolen für das Schuljahr umgesetzt werden. Zum Stichtag 31.05.19 wurde durch die Lebenshilfe die Schulbegleitung für 62 Kinder im klassenbezogenem Pool erbracht.

Seit 2017 erprobt die Stadt Münster mit der Gesamtschule Mitte und dem Träger Lebenshilfe e.V. im Rahmen eines Modellprojektes das schulbezogene Poolen.

Für das Modellprojekt wurden folgende Ziele definiert:

- Nutzung von Synergieeffekten,
- flexibler, bedarfsgerechter Einsatz von Schulbegleitern zur Realisierung des Individualanspruchs,
- verbesserte Absicherung und Erhöhung der Attraktivität der Schulbegleitertätigkeit durch Festanstellung,

⁹ HzE – Bericht Münster 2017 bis 2019, S. 40f.

- Gesamtsteuerung in Kooperation der Ämter 51/50,
- operative Steuerung der Schulbegleiter an einer Schule durch den Träger,
- verstärkte Qualifizierung (durch Schulung und Unterstützung) an Schulen (Qualitätsgewinn beim Personal),
- Reduktion von Stigmatisierung,
- Schaffung einer Win-Win-Situation für Kinder, Schule, Träger, Kostenträger.

Im Projektzeitraum ist es der Stadt Münster gelungen, die Aufwendungen je Helfefall in Einvernehmen mit den beteiligten Kooperationspartnern zu senken.

Im Rahmen der Hilfeplanung entwickelte sich positiv, dass die fachlichen Ziele der Eingliederung nach § 35a SGB VIII wieder in den Vordergrund traten, ohne dass diese Gespräche von anderen Themen (wie z.B. der Diskussion über für die Schulbegleitung nicht mehr auskömmliche Stundenbewilligung nach Reduzierung des Hilfeumfangs) überlagert wurden.

In dem Modellzeitraum wurde aber auch deutlich, dass das schulbezogene Poolen nur gelingen kann, wenn die Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten gegeben ist. Nach Einschätzung der Stadt Münster sollte die Schule ein Inklusionskonzept haben, dass die Integrationshelfer/Schulbegleitungen in den Schulalltag mit einbezieht und sie als Bestandteil der Schule ansieht. Außerdem hat die Stadt festgestellt, dass regelmäßige fall- und fallübergreifende Rücksprachen mit den Sonderpädagogen und Lehrern genauso erforderlich für ein Gelingen sind wie die Bereitstellung von entsprechenden Räumlichkeiten.

Insgesamt bewertet die Stadt Münster die Erfahrungen mit dem Modellprojekt als ausgesprochen positiv. Das schulbezogene Poolen soll in der Stadt Münster unter Einbeziehung der Erfahrungen aus dem Modellprojekt ausgeweitet werden.

Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Bei den Hilfen für junge Volljährige ist es der Stadt Münster 2018 sowohl im ambulanten wie auch im stationären Bereich gelungen, ihre Aufwendungen je Helfefall auf einen vergleichsweise niedrigen Wert zu senken. Dies ist vor allem auf frühzeitige Verselbständigungsarbeit der Stadt Münster zurückzuführen.

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.

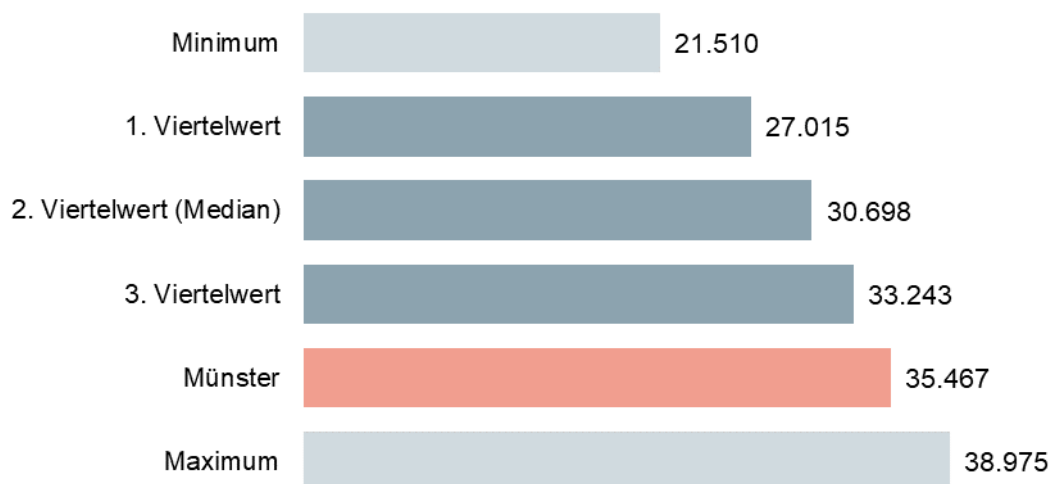
Die Aufwendungen der **Stadt Münster** für Hilfen nach § 41 SGB VIII haben sich von 2015 bis 2018 um rund 4.2 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von rund 118 Prozent. Im selben Zeitraum hat die Zahl der Helfefälle um rund 134 Prozent zugenommen. Der Anteil UMA liegt 2017 bei 42 Prozent, 2018 bei 32 Prozent.

Die Zahl der ambulanten Hilfefälle hat sich innerhalb von vier Jahren um 31 Fälle erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 62 Prozent. Die Zahl der stationären Fälle ist von 2015 bis 2018 um 183 Prozent gestiegen. Ursächlich für den Fallzahlenanstieg sind sowohl die UMA-Fälle als auch eine allgemein steigende Tendenz bei den Hilfen für junge Volljährige.

Die Stadt Münster hat Maßnahmen ergriffen, um die Zahl der volljährigen Hilfeempfänger niedrig zu halten. Im Hilfeplanverfahren werden frühzeitig Ziele zur Verselbstständigung vereinbart. Jugendliche, die nach § 34 SGB VIII stationär untergebracht sind, werden schon frühzeitig vor Erreichen der Volljährigkeit von der zuständigen Fachkraft sukzessive bei der Verselbstständigung unterstützt. Ziel ist die Verselbstständigung bzw. der Übergang in Hilfen nach § 13 Abs. 3 SGB VIII.

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

Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 kreisfreien Städten eingeflossen.

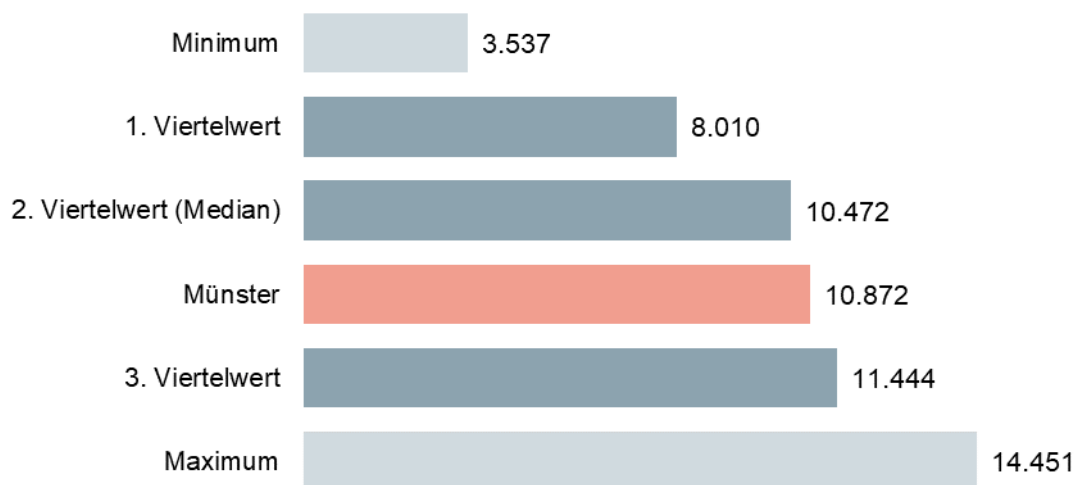
2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26.703	18.941	26.845	29.465	32.233	37.974	18

Die Aufwendungen der Stadt Münster nach § 41 SGB VIII haben sich von 2017 auf 2018 um 7.878 Euro je Hilfefall verringert. Die Positionierung der Stadt Münster im interkommunalen Vergleich verbessert sich dadurch von 2017 auf 2018 deutlich.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



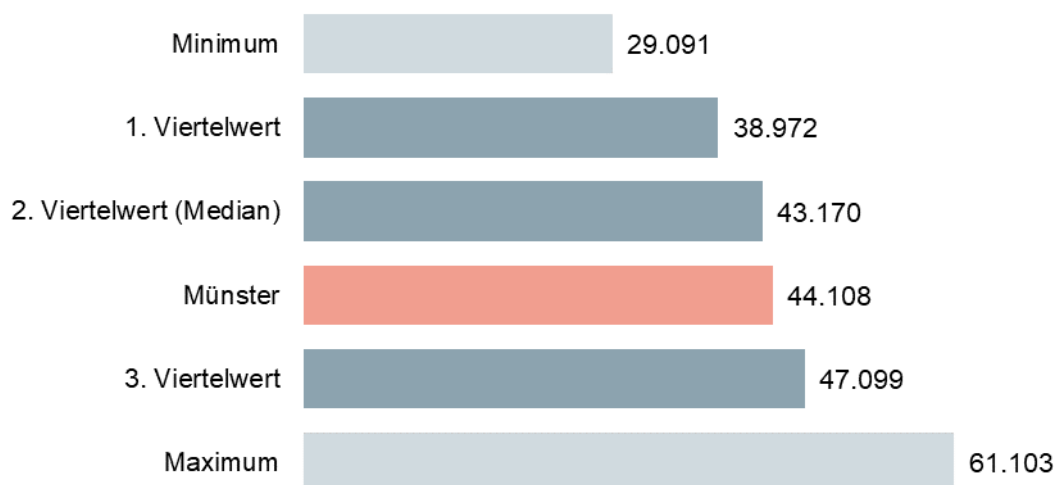
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
8.554	3.959	5.840	8.507	10.119	31.938	20

Die Stadt Münster hat ihre ambulanten Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall von 2017 auf 2018 um 2.318 Euro je Hilfefall verringert. Im interkommunalen Vergleich 2017 ordnet sich die Stadt Münster bei der Hälfte der Vergleichsstädte mit den höheren Kennzahlenwerten ein. Durch die gesunkenen Aufwendungen je Hilfefall im Folgejahr verbessert sich die Positionierung der Stadt Münster im interkommunalen Vergleich.

Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 verändert sich die Positionierung der Stadt Münster im der interkommunale Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
33.637	27.391	39.238	43.853	46.480	60.391	18

Die stationären Aufwendungen nach § 41 SGB VIII haben sich in der Stadt Münster von 2017 auf 2018 um 10.471 Euro je Hilfefall verringert.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind in Münster höher als in den meisten Vergleichsstädten. Die Stadt verfolgt das Ziel, den Flüchtlingen eine schnelle Verselbständigung zu ermöglichen.

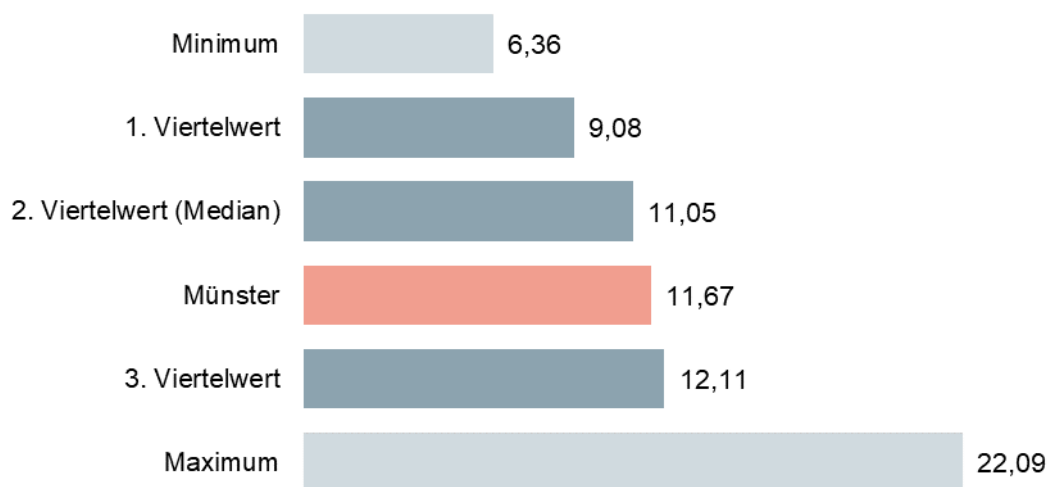
Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten 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.

Die **Stadt Münster** hat für die Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge einen bezirksübergreifenden Fachdienst UMA eingerichtet. Der Fachdienst ist für folgende Aufgaben zuständig:

- Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII,
- Erstversorgung und Altersfeststellung,
- Meldungen an zuständige Behörden,
- Durchführung des Clearing-Verfahrens und
- ggf. Überführung in ein HzE-Regelangebot.

Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

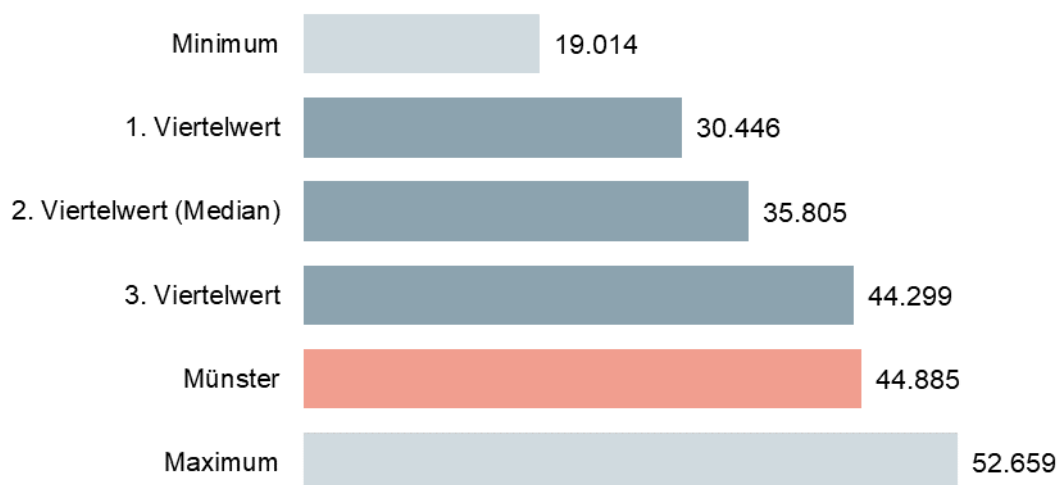
2018 verändert sich der prozentuale Anteil für UMA an den Hilfefällen HzE folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9,43	3,14	7,61	8,91	10,60	17,55	21

Der hohe Anteil UMA an den gesamten HzE-Hilfefällen resultiert in Münster aus der insgesamt geringen Anzahl an HzE-Hilfefällen. Dies bestätigt auch die niedrige HzE-Falldichte der Stadt Münster.

Die HzE-Aufwendungen der Stadt Münster für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge haben sich im Zeitraum 2015 bis 2018 mehr als vervierfacht, und zwar vorrangig bei den stationären Aufwendungen. 2017 wendete die Stadt Münster rund 7,4 Mio. Euro für UMA auf, im Folgejahr noch rund 6,9 Mio. Euro. Im ambulanten Bereich gewährte die Stadt Münster von 2015 bis 2018 Erziehungshilfen für UMA nach §§ 27 Abs. 2 und 3, 30 und 41 SGB VIII. Stationäre Unterbringungen von UMA erfolgten nach §§ 33, 34 und 41 SGB VIII.

Aufwendungen HzE für UMA in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
47.323	25.672	32.407	34.516	37.105	81.858	19

Die Aufwendungen der Stadt Münster für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall sind von 2017 auf 2018 um 2.687 Euro je Hilfefall gestiegen. Interkommunal verglichen hat Münster 2017 und 2018 bei den UMA höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte-

Der überwiegende Anteil der Aufwendungen für UMA entfällt in Münster, wie auch in den Vergleichsstädten, auf die Hilfeart Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII bzw. ab Volljährigkeit auf die stationäre Unterbringung nach § 41 SGB VIII. 2017 lag dieser Anteil in Münster bei 93 Prozent und 2018 bei 91 Prozent.

Die Stadt Münster verfolgt das Ziel, die gesellschaftliche Teilhabe und Integration von UMA so früh wie möglich zu fördern, Benachteiligungen auszugleichen und gelingende Entwicklungs- und Bildungsbiographien zu eröffnen.

Die Stadt Münster legt ihren Fokus bei den UMA auf eine schnelle Verselbständigung. Die Hilfen für UMA sind daher möglichst niederschwellig. Zielsetzung der gemeinsamen Anstrengung ist es, junge Menschen in für sie geeignete Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu vermitteln. Dieser Anteil wird weiter steigen. So wurden beispielsweise die Angebote der Jugendberufshilfe nach § 13 Abs. 3 SGB VIII durch den Caritasverband und die Bischof-Hermann-Stiftung (Kettelerhaus) jüngst weiter ausgebaut.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ **Empfehlung**

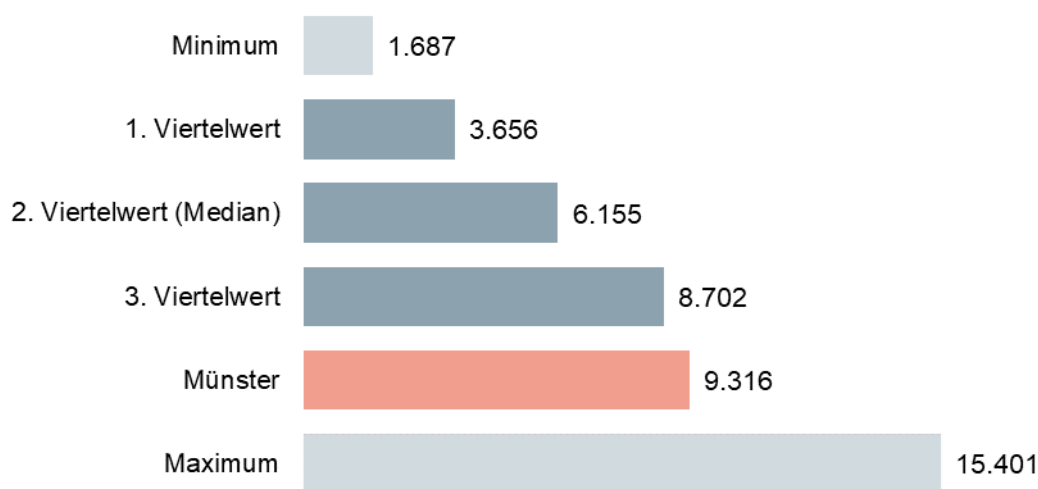
Die Stadt Münster sollte ihre bestehenden Entgelt- und Vertragsvereinbarungen mit Trägern, bei denen die Stadt unbegleitete minderjährige Flüchtlinge unterbringt, auf den Prüfstand stellen. Ziel sollte sein, die hohen Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall weiter zu verringern.

→ Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

Die Aufwendungen der **Stadt Münster** für Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII sind im Zeitraum 2015 bis 2018 um rund 36 Prozent gestiegen. Auf dem Höchststand der Flüchtlingswelle in 2016 hatte die Stadt Münster mit rund 4,1 Mio. Euro ausnahmsweise wesentlich höhere Aufwendungen für Inobhutnahmen als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes.

Aufwendungen nach §§ 42, 42a SGB VIII in Euro je Hilfefall 2017



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 21 kreisfreien Städten eingeflossen.

2018 positioniert sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
9.451	2.223	3.718	4.451	7.594	15.370	18

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Falldichte Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	8,66	2,34	5,90	8,01	10,06	17,35	22
2018	6,42	1,68	5,06	6,49	9,64	20,52	19

Die Falldichte der Stadt Münster bei den Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII hat sich von 2017 auf 2018 verringert. Interkommunal verglichen hat die Stadt Münster 2017 eine höhere Falldichte als die Vergleichsstädte. Durch geringere Fallzahlen im Folgejahr positioniert sich die Stadt 2018 unterhalb des Medians.

Entwicklung der Fallzahlen der Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII

	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen gesamt	314	375	406	302
davon Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	88	130	143	129
davon vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII	226	245	263	173

Die Fallzahlen der Inobhutnahmen steigen von 2015 bis 2017 insgesamt stark an. In diesen Jahren machen sich dabei die vorläufigen Inobhutnahmen der UMA nach § 42a SGB VIII sehr bemerkbar. 2018 sinkt die Zahl der Inobhutnahmen gegenüber dem Vorjahr um 26 Prozent. Der Trend ist sowohl bei den Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII als auch bei den Inobhutnahmen von UMA nach § 42a SGB VIII rückläufig.

Verweildauer Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII 2017

Kennzahl	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer bis 24 Stunden an den Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII in Prozent	12,32	1,03	6,64	12,15	20,26	56,13	14
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer über 24 Stunden bis 1 Monat an den Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII in Prozent	59,36	8,97	37,24	49,74	59,45	70,09	15
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer über 1 Monat an den Inobhutnahmen §§ 42, 42a SGB VIII in Prozent	28,33	8,28	19,49	28,33	38,38	70,23	15

Die Stadt Münster hat 2017 vergleichsweise kurze Verweildauern bei den Inobhutnahmen nach §§ 42,42a SGB VIII. Die Stadt wertet die Verweildauern regelmäßig aus. Im Regelfall werden Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a in Münster innerhalb von zehn Werktagen beendet.

Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII je Fall bei einer kurzen Verweildauer 2017 und 2018 höhere Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

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 Zahl der Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII steigt bei der **Stadt Münster** im Zeitraum 2015 bis 2017 von Jahr zu Jahr an. 2018 ist die Tendenz erstmals wieder rückläufig.

Aufwendungen Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII in Euro je Fall

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	15.275	1.401	2.716	4.877	8.899	30.223	21
2018	14.591	999	3.024	4.461	9.863	16.802	19

Die Stadt Münster hat für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 deutlich höhere Aufwendungen je Fall als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Die Stadt Münster wertet auch die Verweildauern für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII separat aus. Die Stadt hat als Ziel für die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII festgelegt, dass diese Inobhutnahmen in mindestens 90 Prozent der Fälle längstens zehn Werktage dauern. 2017 hat die Stadt dieses Ziel in 79 Prozent der Fälle und 2018 in 88 Prozent der Fälle erreicht. Auskunftsgemäß dauern die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII in Münster durchschnittlich 5,5 Werktage.

→ Empfehlung

Da die hohen fallbezogenen Aufwendungen der Stadt Münster für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII nicht auf lange Verweildauern zurückzuführen sind, sollte die Stadt die Ursachen feststellen und Möglichkeiten prüfen, die Aufwendungen zu senken.

Vorläufige Inobhutnahmen 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 Aus-

schließungsgründe 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 Stadt Münster hat für Inobhutnahmen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen geringere Aufwendungen je Fall als die meisten Vergleichsstädte.

Die Stadt Münster leistete Hilfen nach § 42a SGB VIII in folgendem Umfang:

Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach § 42a SGB VIII in Euro je Fall

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	6.076	2.419	4.507	8.418	13.674	16.919	18
2018	5.618	2.014	4.520	6.117	8.856	30.832	14

Die Aufwendungen für vorläufige Inobhutnahmen von UMA nach § 42a SGB VIII sind im interkommunalen Vergleich der Jahre 2017 und 2018 in den meisten kreisfreien Städten rückläufig. Dies trifft auch auf die Inobhutnahmen für UMA in der Stadt Münster zu. In beiden Jahren hat die Stadt Münster geringere Aufwendungen nach § 42a SGB VIII je Fall als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 5 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Münster ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten überwiegend strukturell begünstigt. Die Stadt weist eine geringe Kinderarmut, einen niedrigen Anteil Schulabgänger ohne Schulabschluss sowie die vergleichsweise geringste Jugendarbeitslosigkeit auf. Dahingegen kann der hohe Anteil Alleinerziehender mit SGB II Bezug erhöhend auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung wirken.		
F2	Die Gesamtstrategie des Amtes für Kinder, Jugendlichen und Familien der Stadt Münster fußt auf zehn Amtszielen, die der Stadt eine gute Gesamtsteuerung ermöglichen.		
F3	Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien (Amt 51) der Stadt Münster ist im gleichen Dezernat wie das Amt für Schule und Weiterbildung angesiedelt. Dadurch sind Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe möglich.		
F4	Die Stadt Münster hat für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) – in Münster kommunaler Sozialdienst (KSD) - eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Der KSD ist in fünf Bezirksbüros vor Ort erreichbar. Zwischen den Bezirken erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Eine gemeinsame Abteilungsleitung und detaillierte Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung.		
F5	Die Stadt Münster verfügt im Jugendamt bislang nicht über ein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Einzelne Bausteine eines IKS sind jedoch vorhanden.	E5	Die Stadt Münster sollte für das Jugendamt ein standardisiertes Konzept für ein IKS erstellen, um eine rechtmäßige, transparente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Risiken entgegenzuwirken. Die bereits vorhandenen Bestandteile und Standards sollten weiterentwickelt, ergänzt und zu einem Konzept zusammengeführt werden.
F6	Die Stadt Münster nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Dies ist im Hinblick auf die Einhaltung von Verfahrensstandards und einer rechtmäßigen Aufgabenerledigung positiv zu sehen.		
F7	Die Stadt Münster hat im Jugendamt ein Finanzcontrolling installiert. Es erfolgen Auswertungen steuerungsrelevanter Kennzahlen, die sich an den Zielen orientieren. Es gibt Zielwerte für diese Kennzahlen. Sie werden regelmäßig in Berichten dokumentiert.		

	Feststellung		Empfehlung
	Darin werden Entwicklungen dargestellt und Abweichungen begründet. Diese Berichte bilden gemeinsam mit dem Fachcontrollingreport eine gute Steuerungsgrundlage und schaffen Transparenz.		
F8	Das Jugendamt der Stadt Münster hat ein Fachcontrolling und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Der Zielerreichungsgrad wird für einzelne Hilfen ermittelt und ausgewertet, und es werden monatliche Fachcontrolling-Reports erstellt. Die Auswertungen bieten eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung.		
F9	Die Stadt Münster hat für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen in ihrem Qualitätshandbuch hinterlegt. Außerdem sind die Prozesse in das eingesetzte Fachverfahren eingepflegt worden und die Bearbeitung erfolgt überwiegend elektronisch. Dies bildet zusammen eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.		
F10	Die Stadt Münster hat in ihrem Qualitätshandbuch alle wichtigen Abläufe, Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar geregelt. Bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII erfüllt die Stadt Münster die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards.		
F11	Die Stadt Münster hat seit 2018 verstärkt eine Fluktuation im Bereich des KSD zu verzeichnen. Bei ihrer Personalbedarfsplanung berücksichtigt die Stadt bislang geplante Fluktuationen, die ungeplanten Fluktuationen dahingegen noch nicht.	E11	Die Stadt Münster könnte auf der Grundlage ihrer Erfahrungswerte über die ungeplanten Fluktuationen der vergangenen Jahre eine Quote bilden, die sie künftig zusätzlich zu der geplanten Fluktuation bei ihrer Personalbedarfsplanung berücksichtigt.
F12	Die zu bearbeitenden Fallzahlen des ASD in Münster liegen im Zeitraum 2015 bis 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 ordnet sich die Stadt Münster bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den wenigsten Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD ein.		
F13	Die zu bearbeitenden Fälle der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Münster liegen in den betrachteten Jahren 2016 bis 2018 über dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 positioniert sich die Stadt Münster oberhalb des Medians der Vergleichsstädte.		
F14	Die Stadt Münster bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Allerdings ist die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht zwingend vorgeschrieben.		

	Feststellung		Empfehlung
F15	Die Stadt Münster hat 2017 und 2018 niedrige Fehlbeträge je Einwohner unter 21 Jahren. Obwohl sich der Fehlbetrag der Stadt Münster von 2017 auf 2018 um rund 100 Euro je Einwohner unter 21 Jahren erhöht hat, bildet die Stadt im interkommunalen Vergleich in beiden Jahren das Minimum ab.		
F16	Die Stadt Münster hat 2017 im interkommunalen Vergleich die geringsten Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren. Durch höhere Aufwendungen im Folgejahr ergibt sich für die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich 2018 nur der zweitniedrigste Kennzahlenwert. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen dahingegen in beiden Jahren auf vergleichsweise hohem Niveau.		
F17	Die Stadt Münster hat ihren Anteil ambulanter Hilfefälle seit 2016 kontinuierlich erhöht. Im interkommunalen Vergleich hat Münster 2017 und 2018 einen geringeren Anteil ambulanter Hilfefälle als die Hälfte der Vergleichsstädte.		
F18	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen ist in Münster bei den minderjährigen Hilfeempfängern seit 2015 rückläufig. Unter Hinzunahme der volljährigen Hilfeempfänger in Vollzeitpflege nach § 41 SGB VIII i. V. m. § 33 SGB VIII nimmt der Anteil an Vollzeitpflegefällen seit 2018 zu. In Münster liegt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen inklusive der volljährigen Hilfeempfänger bei über 50 Prozent.		
F19	Die Stadt Münster hat einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen als die meisten Vergleichsstädte. Da die Vollzeitpflegefälle bei den kostenintensiven stationären Hilfen regelmäßig die geringsten Aufwendungen verursachen, wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.		
F20	Die HzE-Falldichte hat sich in Münster von 2015 bis 2018 um 34 Prozent erhöht. Dies ist vor allem auf die gestiegene Zahl der Hilfefälle von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) zurückzuführen. Interkommunal verglichen hat die Stadt Münster 2017 und 2018 die niedrigste Falldichte HzE. Die geringe Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.		
F21	Die Stadt Münster hat bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) 2017 höhere Aufwendungen je Hilfefall als 75 Prozent der geprüften Städte. Bei einer gestiegenen Falldichte haben sich die Aufwendungen je Hilfefall 2018 auf 18.665 Euro erhöht. Damit bildet die Stadt Münster das Maximum.	E21	Die Stadt Münster sollte die Ursache für die vergleichsweise hohen Aufwendungen nach § 31 SGB VIII untersuchen und diese Erkenntnisse für eine Reduzierung der Aufwendungen nutzen.

	Feststellung		Empfehlung
F22	Die Aufwendungen je Hilfefall sind in Münster bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII von 2017 auf 2018 rückläufig. Die positive Entwicklung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Stadt Münster auf eine Verringerung, hin zu einer adäquaten Beratungsintensität durch die Träger, in den Hilfefällen nach § 33 Satz 2 SGB VIII hingewirkt hat. Aufgrund des weiterhin hohen Anteils professioneller Pflegefamilien in Münster ergeben sich im interkommunalen Vergleich 2017 und 2018 für die Stadt höhere Aufwendungen je Hilfefall als bei den meisten Vergleichsstädten.		
F23	Bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII weist die Stadt Münster zwar die geringste Falldichte, 2018 aber auch die höchsten Aufwendungen je Hilfefall auf.	E23	Die Stadt Münster sollte ihre 2018 extrem hohen Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall zum Anlass nehmen, um ihre bestehenden Entgelt- und Vertragsvereinbarungen mit Trägern auf den Prüfstand zu stellen. Ziel sollte sein, die hohen Aufwendungen für Hilfefälle nach § 34 SGB VIII zu verringern.
F24	Die beendeten Hilfefälle nach § 34 SGB VIII weisen 2018 in Münster kurze Laufzeiten auf. So hatten in 2018 rund 77 Prozent eine Laufzeit von unter 12 Monaten. Damit bildet die Stadt Münster das Maximum ab. Die anderen Städte hatten bei den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII längere Laufzeiten.		
F25	Die Stadt Münster besitzt bislang kein Rückkehrkonzept mit dem sie Fallzahlen und Transferaufwendungen noch besser steuern kann.	E25	Die Stadt Münster sollte ein Konzept erarbeiten, aus dem konkrete Vorgaben für ein Rückkehrmanagement hervorgehen. Sie sollte den bestehenden Prozess im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entsprechend erweitern.
F26	Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind in Münster vor allem durch den verstärkten Einsatz von Integrationshelfern/Schulbegleitungen gestiegen. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen 2018 auf relativ hohem Niveau.		
F27	Die Stadt Münster hat Ihre Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen durch die Einrichtung von klassenbezogenen und schulbezogenen Poollösungen von 2017 auf 2018 deutlich gesenkt. Dies ist positiv zu sehen. Durch Poollösungen können Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationshelfern besser kompensiert werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist die geplante Ausweitung der Poollösungen sinnvoll.		
F28	Bei den Hilfen für junge Volljährige ist es der Stadt Münster 2018 sowohl im ambulanten wie auch im stationären Bereich gelungen, ihre Aufwendungen je Hilfefall auf einen vergleichsweise niedrigen Wert zu senken. Dies ist vor allem auf frühzeitige Verselbstständigungsarbeit der Stadt Münster zurückzuführen.		

	Feststellung		Empfehlung
F29	Die Aufwendungen je Hilfefall für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind in Münster höher als in den meisten Vergleichsstädten. Die Stadt verfolgt das Ziel, den Flüchtlingen eine schnelle Verselbständigung zu ermöglichen.	E29	Die Stadt Münster sollte ihre bestehenden Entgelt- und Vertragsvereinbarungen mit Trägern, bei denen die Stadt unbegleitete minderjährige Flüchtlinge unterbringt, auf den Prüfstand stellen. Ziel sollte sein, die hohen Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge je Hilfefall weiter zu verringern.
F30	Die Stadt Münster hat für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII je Fall bei einer kurzen Verweildauer 2017 und 2018 höhere Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichsstädte.	E30	Da die hohen fallbezogenen Aufwendungen der Stadt Münster für Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII nicht auf lange Verweildauern zurückzuführen sind, sollte die Stadt die Ursachen feststellen und Möglichkeiten prüfen, die Aufwendungen zu senken.
F31	Die Stadt Münster hat für Inobhutnahmen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen geringere Aufwendungen je Fall als die meisten Vergleichsstädte.		

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	302.178	310.039	311.846	313.559
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	44.909	46.361	46.876	47.023
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	57.210	59.460	60.215	60.563
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	12.301	13.099	13.339	13.540

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	26.216.969	32.627.248	38.629.813	42.190.546
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	458	549	642	697
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.408	24.925	26.901	26.518
Aufwendungen ambulante Hilfen gesamt in Euro	9.118.198	11.000.568	12.493.760	14.647.119
Aufwendungen ambulante Hilfen je Hilfefall in Euro	15.047	15.966	16.396	16.972
Aufwendungen stationäre Hilfen gesamt in Euro	17.098.771	21.626.679	26.136.053	27.543.428
Aufwendungen stationäre Hilfen je Hilfefall in Euro	33.266	34.882	38.778	37.834
Falldichte HzE				
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	19,58	22,01	23,85	26,27
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt in Prozent	54,11	52,64	53,06	54,24
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen in Prozent	53,11	50,81	46,74	43,82

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

	2015	2016	2017	2018
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII				
Aufwendungen SPFH nach § 31 SGB VIII gesamt in Euro	2.899.798	3.405.754	3.375.726	4.199.530
Anzahl der Hilfefälle nach § 31 SGB VIII	178	209	202	225
Aufwendungen SPFH nach § 31 SGB VIII in Euro je Hilfefall	16.291	16.295	16.712	18.665
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII gesamt in Euro	4.239.623	5.114.219	5.787.257	5.605.424
Anzahl der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII	273	315	315	319
Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII in Euro je Hilfefall	15.530	16.236	18.372	17.572
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII gesamt in Euro	9.153.581	11.800.725	13.150.232	13.984.993
Anzahl der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII	155	206	199	189
Aufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII in Euro je Hilfefall	59.055	57.285	66.082	73.995
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII gesamt in Euro	2.804.388	3.889.063	5.091.382	6.495.808
Anzahl der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII	161	199	259	312
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII in Euro je Hilfefall	17.419	19.543	19.658	20.820
Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII gesamt in Euro	3.588.831	4.613.606	6.916.250	7.823.952
Anzahl der Hilfefälle nach § 41 SGB VIII	125	136	200	293
Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in Euro je Hilfefall	28.711	33.924	34.581	26.703
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21	10,16	10,38	14,99	21,64

	2015	2016	2017	2018
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA)				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.383.347	5.547.727	7.522.745	7.098.473
Anzahl der Hilfefälle	35	111	168	150
Aufwendungen für UMA in Euro je Hilfefall	39.809	50.092	44.885	47.323

Tabelle 5: Andere Aufgaben der Jugendhilfe

	2015	2016	2017	2018
Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII				
Aufwendungen für Inobhutnahmen gesamt in Euro	1.819.950	1.826.180	2.184.294	1.882.289
Anzahl der Inobhutnahmen	88	130	143	129
Vorläufige Inobhutnahmen nach § 42a SGB VIII				
Aufwendungen vorläufige Inobhutnahmen UMA gesamt in Euro	280.986	2.245.552	1.597.873	971.836
Anzahl der vorläufigen Inobhutnahmen	226	245	263	173

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Hilfe zur Pflege der Stadt
Münster 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	10
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Leistungsbezieher	11
Ambulante Quote	14
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	16
→ Organisation und Personaleinsatz	25
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	25
Personal- und Leistungskennzahlen	28
→ Steuerung und Controlling	32
Fach- und Finanzcontrolling	32
Steuerung der Leistungsgewährung	33
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	35
Steuerung der Pflegelandschaft	37
Quartiersmanagement	40
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	42

→ Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Pflege

Wie in allen nordrhein-westfälischen Kommunen ist auch in der Stadt Münster die Hilfe zur Pflege ein erheblicher haushaltswirtschaftlicher Belastungsfaktor. Die Transferaufwendungen für die eigentliche Hilfe zur Pflege sowie für das Pflegewohngeld liegen in den letzten zwei Jahren bei mehr als 17 Mio. Euro pro Jahr. Generell verursachen Sozialleistungen Aufwendungen, die einem nur sehr begrenzten Steuerungseinfluss durch die Stadt unterliegen. Gleichwohl gebietet das genannte finanzwirtschaftliche Volumen dort steuernd einzugreifen, wo es möglich ist.

Die maßgeblichen strukturellen Rahmenbedingungen fallen in der Stadt Münster in der gegenwärtigen Situation sehr positiv aus. Der Anteil älterer und hochbetagter Menschen und damit der Bevölkerungsgruppe, in der das Risiko von Pflegebedürftigkeit drastisch ansteigt, ist hier im interkommunalen Vergleich am geringsten. Einkommensbezogene Merkmale wie die hohe Kaufkraft und die niedrigste Arbeitslosen- und SGB II-Quote unter den kreisfreien Städten wirken ebenfalls entlastend. Dennoch kommen in den nächsten zwei Jahrzehnten durch einen deutlichen Einwohnerzuwachs in der Altersgruppe mit signifikant hohem Pflegerisiko erhebliche Herausforderungen auf die Stadt zu.

In Münster leben relativ wenige Senioren, von denen wiederum ein recht geringer Teil als pflegebedürftig gilt: Der Anteil Pflegebedürftiger im Sinne der gesetzlichen Pflegeversicherung an den Einwohnern ab 65 Jahren ist hier am niedrigsten. Doch ist andererseits der Prozentsatz der Pflegebedürftigen, die ihre Versorgung nicht vollständig aus den Leistungen der Pflegeversicherung und den Selbsthilfemöglichkeiten finanzieren können, hier so hoch wie in keiner anderen kreisfreien Stadt. Da die Einkommenssituation der Münsteraner im statistischen Durchschnitt gut ist, müssen andere Ursachen für den hohen Anteil an SGB XII-Leistungsbeziehern eine Rolle spielen. Eine differenzierte Betrachtung der Transferaufwendungen zeigt ein gegenläufiges Bild: Die ambulante Pflege ist für die Stadt als Sozialhilfeträger im interkommunalen Vergleich am günstigsten, doch gehört Münster zu den Städten mit den höchsten Transferaufwendungen bei der stationären Versorgung.

Weil nahezu jeder zweite Leistungsbezieher außerhalb einer stationären Pflegeeinrichtung versorgt werden kann, sind die Transferaufwendungen je Fall insgesamt noch moderat. Die Pflege in einer Einrichtung belastet den Haushalt der Stadt Münster pro Fall und Jahr einschließlich Pflegewohngeld durchschnittlich mit über 16.000 Euro mehr als eine ambulante Versorgung in der eigenen Wohnung. Umso bedeutender ist die Stärkung der ambulanten Quote als wichtiger Faktor zur Begrenzung der finanzwirtschaftlichen Belastung der Stadt.

Für eine sach- und bedarfsgerechte sowie wirtschaftliche Leistungsgewährung ist neben der rechtskonformen Fallbearbeitung eine erfolgreiche Pflege- und Wohnberatung elementar wichtig. Diese sollte obligatorisch vor jedem Hilfeverfahren eine Beratung der Pflegebedürftigen durchführen und im laufenden Fall regelmäßig überprüfen, ob die Hilfen noch passgenau sind. Insbesondere sollte über Heimnotwendigkeit erst nach Durchführung eines Beratungsgesprächs entschieden werden.

Fallübergreifend und strategisch nutzt die Stadt Münster mit der verbindlichen Pflegeplanung ein wirksames Instrument. Es bestehen Strukturen und Netzwerke, um im Konsens mit den maßgeblichen Akteuren in Münster die Interessenlagen von Pflegebedürftigen, Pflegeanbietern und Einrichtungsträgern sowie der Stadt als Sozialhilfeträger auszutarieren. Im Mittelpunkt der strategischen Ausrichtung steht dabei eine bedarfsgerechte, wohnortnahe Versorgung, die den Pflegebedürftigen ein weitgehend selbstbestimmtes Leben ermöglicht.

Sowohl das individuelle Hilfeverfahren als auch die Angebotssteuerung sollten durch ein geeignetes Controllingkonzept unterstützt werden. Dabei ist die Fokussierung auf ausgewählte steuerungsrelevante Informationen sinnvoll. Dies wären beispielsweise Wirkungskennzahlen, mit denen sich verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Zugangssteuerung gewinnen lassen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Welchen steuernden Einfluss die Kommune auf die Gestaltung der Hilfe zur Pflege ausübt, betrachtet die gpaNRW in unterschiedlichen Zusammenhängen. Diese Prüfung bezieht neben dem Fach- und Finanzcontrolling die individuelle Hilfestellung selbst 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

In Münster sind die demografischen Bedingungen heute sehr günstig. Für die Zukunft ist allerdings mit einer massiven Zunahme des auf pflegerische Versorgung angewiesenen Anteils der Bevölkerung zu rechnen. Langfristig resultieren daraus bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.

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 sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne 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 in ihren 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 in der Stadt Münster

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	172.118	172.894	178.798	179.711	180.674	193.929	198.397
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	76.842	77.971	79.304	79.668	79.844	78.148	80.089
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	35.898	36.046	36.145	36.109	36.132	40.162	53.059
Einwohner ab 80 Jahren	14.850	15.267	15.792	16.358	16.909	19.844	25.596
Einwohner gesamt	299.708	302.178	310.039	311.846	313.559	332.083	357.141

Quelle: IT.NRW; Einwohnerzahlen für 2014 bis 2018 nach Bevölkerungsfortschreibung (Basis Zensus 2011) zum 31. Dezember des Vorjahres, für 2025 und 2040 lt. Bevölkerungsvorausberechnung (Basisvariante) 2018-2040.

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

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	16,92	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	5,39	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	18,07	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	5,98	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	22,02	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	7,17	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Wie im Kapitel *Ausgangslage der Stadt Münster* beschrieben, ist die strukturelle Situation der Stadt recht positiv zu bewerten. Münster ist eine wachsende und insgesamt „junge“ Stadt, wobei Letzteres vorrangig auf die sehr hohe Zahl 18- bis 30jähriger Einwohner zurückzuführen ist. Als großer Universitätsstandort wird Münster in diesem Merkmal nur von der Städtereion Aachen übertroffen, wo der relative Einwohneranteil in dieser Altersgruppe noch höher ausfällt.

Der prozentuale Anteil der älteren Menschen ab 65 Jahren ist gegenwärtig der niedrigste unter den kreisfreien NRW-Städten. In Bezug auf die Hilfe zur Pflege ist jedoch auch die Bevölkerungsentwicklung bedeutsam. So wird die Altersgruppe der Senioren von 65 bis unter 80 Jahren bis 2040 um rund 47 Prozent, die Altersgruppe der ab 80jährigen Menschen sogar um mehr als 50 Prozent anwachsen. Die entspricht in absoluten Zahlen einer Zunahme von etwa 16.900 Personen zwischen 65 und 80 Jahren und etwa 8.700 Personen ab 80 Jahren. Insgesamt wird sich die Bevölkerungsgruppe mit signifikant hohem Pflegerisiko voraussichtlich um 25.600 Menschen vergrößern.

Zwar weist Münster mit nur 16,6 Prozent heute den geringsten Anteil Pflegebedürftiger an den Einwohnern ab 65 Jahren auf (vgl. Abschnitt *Leistungsbezieher*). Landläufig ausgedrückt sind die Münsteraner Senioren statistisch gesehen überdurchschnittlich fit. Doch selbst wenn der Anteil langfristig auf diesem niedrigen Niveau bleiben würde: 16,6 Prozent von 25.600 Men-

schen ab 65 Jahren – dies bedeutet, dass bei ansonsten unveränderten Bedingungen in gut 20 Jahren über 4.200 Personen mehr als heute pflegerisch versorgt werden müssen. Diese Zahl wird vermutlich letztlich noch deutlich höher ausfallen, weil vor allem die Anzahl der Hochbetagten zunimmt. Angesichts des altersbedingt überproportionalen Risikos von Pflegebedürftigkeit ist der genannte Wert von 16,6 Prozent für diese Altersgruppe sicher zu niedrig angesetzt.

Aller Voraussicht nach wird die Zahl der Menschen in Münster, die auf Pflege angewiesen sind, also erheblich ansteigen. Gleichzeitig werden immer weniger in der Lage sein, zuhause die Pflege von Angehörigen zu gewährleisten. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss.

In der Konsequenz sind deutliche Versorgungslücken im familiären Umfeld bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen zu erwarten. Hinzu kommen Probleme auf der Angebotsseite, insbesondere der Fachkräftemangel in der Pflege. Insofern dürfen die heutigen günstigen demografischen Faktoren nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Stadt Münster – wie letztlich alle Kommunen – bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Pflegeversorgung und deren Finanzierung in der Zukunft vor erheblichen Herausforderungen steht.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Münster insgesamt sehr positiv. Allerdings besteht ein erhebliches Gefälle in der Sozialstruktur der einzelnen Stadtteile.

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

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

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹⁾	8,3	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	24.406	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote in Prozent ¹⁾	5,0	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

¹⁾ Stand Dezember 2017; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

²⁾ Stand Kaufkraftbericht 2019 (Jahr der Veröffentlichung); Quelle: GfK Geomarketing GmbH

Die gegenwärtigen sozialen Strukturen sind sehr positiv. Die Stadt Münster hat im Vergleich der kreisfreien Städte die niedrigste SGB II-Quote und Arbeitslosenquote und zählt zu den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Kaufkraft.

Innerhalb des Stadtgebietes besteht jedoch eine starke Ungleichverteilung in den Sozialstrukturen. Dies ist allerdings keine außergewöhnliche Situation, sondern typisches Merkmal vieler Großstädte. So sind auch in Münster einige Quartiere und Straßenzüge mit besonders ungünstigen Sozialdaten belastet. Diese ergeben sich insbesondere durch weit überdurchschnittliche materielle Abhängigkeiten (Bezug von Transferleistungen, signifikant erhöhtes Armutsrisiko). Dabei fällt die Spanne zwischen "belasteten" und "privilegierten" Stadtteilen sehr hoch aus.

In der Gesamtbetrachtung steht dem belastenden Faktor signifikant zunehmender Pflegebedürftigkeit in Münster aber eine ökonomisch günstige Situation der Bevölkerung entgegen. Für die Stadt resultiert daraus ein wichtiger Entlastungseffekt. Die vorhandenen Selbsthilfemöglichkeiten verringern die Wahrscheinlichkeit, dass *pflegebedürftige* Menschen auch zwingend *sozialhilfebedürftig* werden.

Dieser Effekt darf allerdings nicht mit einer tatsächlichen Entlastung des Haushalts bei den Aufwendungen für die Hilfe zur Pflege gleichgesetzt werden. Er sorgt lediglich dafür, dass die finanzwirtschaftlichen Mehrbelastungen, die bei wachsender Pflegebedürftigkeit eintreten werden, weniger dramatisch ausfallen als in Städten mit insgesamt ungünstigen Sozialstrukturen.

Weniger als belastender Faktor, sondern als sozialgeografische Rahmenbedingung ist zu berücksichtigen, dass Münster Oberzentrum für ein großes ländliches Umland ist. Die Stadt entfaltet damit aufgrund ihrer Infrastruktur gerade auch für ältere oder pflegebedürftige Menschen eine Sogwirkung aus einem relativ großen Einzugsbereich.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat durch eine frühzeitige Neubegutachtung sichergestellt, dass im Laufe des Jahres 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft werden konnten.

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. Weil die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt, fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII-Bezug. Daneben ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbezieher nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Dies betrifft im Wesentlichen Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Dieser Personenkreis musste 2017 neu begutachtet werden. Bis das von Amts wegen zu betreibende Verfahren zur Feststellung des Pflegegrades und Pflegebedarfs abgeschlossen war, wurden gemäß § 138 SGB XII die vorherigen Leistungen weitergewährt. Soweit eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergab, kamen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.¹

Die **Stadt Münster** hat frühzeitig Maßnahmen in die Wege geleitet, um den Übergang in die neue Rechtssystematik im Laufes des Jahres 2017 vollständig zu vollziehen. Damit konnte sichergestellt werden, dass alle betroffenen Leistungsberechtigten zeitgerecht in den richtigen Pflegegrad eingestuft waren und die daraus resultierende Leistung nach dem SGB XII erhielten. Übergangsfälle nach § 138 SGB XII, in denen die am 31. Dezember 2016 zustehenden Leistungen bis zur abschließenden Feststellung des Pflegegrades und des notwendigen pflegerischen Bedarfs im Jahr 2017 weitergewährt wurden, kamen in Münster nicht vor.

¹ Dazu gehören die §§ 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

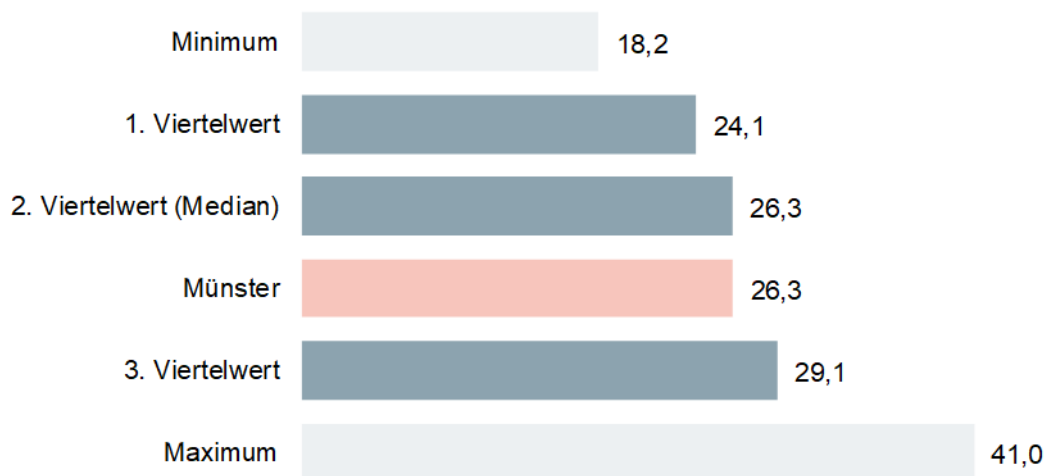
In der Stadt Münster liegt die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren genau im Mittelfeld der kreisfreien Städte. Von 2017 auf 2018 kam es zu einem erheblichen Fallzahlenrückgang.

→ Feststellung

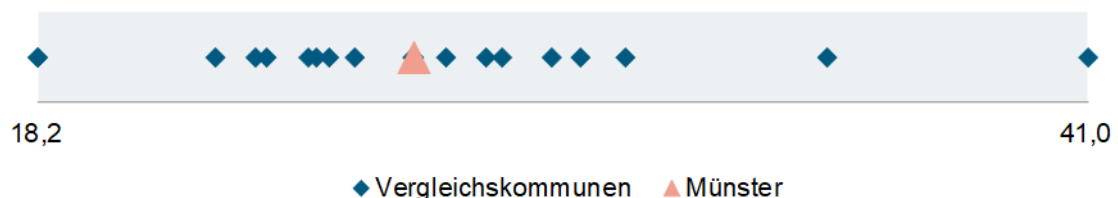
Ein großer Teil der pflegebedürftigen Menschen kann seinen individuellen Pflegebedarf nicht aus Leistungen der Pflegeversicherung und eigenen Mitteln finanzieren.

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 Münster** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
32,0	21,4	24,4	26,4	31,4	42,0	19

Die Kennzahlenausprägung bei den Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018 (nachfolgend *Leistungsdichte*) wird wesentlich beeinflusst durch

- das Einkommensniveau und
- die Anzahl der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI.

Die Kaufkraft je Einwohner sowie die SGB II- und Arbeitslosenquoten (vgl. Abschnitt *Soziale Strukturen*) werden als Indikatoren für das durchschnittliche Einkommensniveau herangezogen. Allein von diesen Merkmalen ausgehend wäre für Münster im Vergleich der kreisfreien Städte bei der Leistungsdichte eine sehr gute Position in der Nähe des Minimums zu erwarten.

Die Pflegestärkungsgesetze haben in der Pflegeversicherung nach dem SGB XI bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten der letzten Stufe (PSG III) sowohl zu einem Anstieg der Leistungsbezieher-Zahlen als auch zu einem Anstieg der Leistungsausgaben geführt. Insbesondere Personen mit demenziellen Erkrankungen können inzwischen in einen Pflegegrad eingestuft werden und sind nach dem SGB XI pflegebedürftig und leistungsberechtigt. Wir setzen zur Analyse die Anzahl der Pflegebedürftigen ins Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahren:²

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

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
16,2	16,2	19,3	20,3	22,8	24,7	19

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

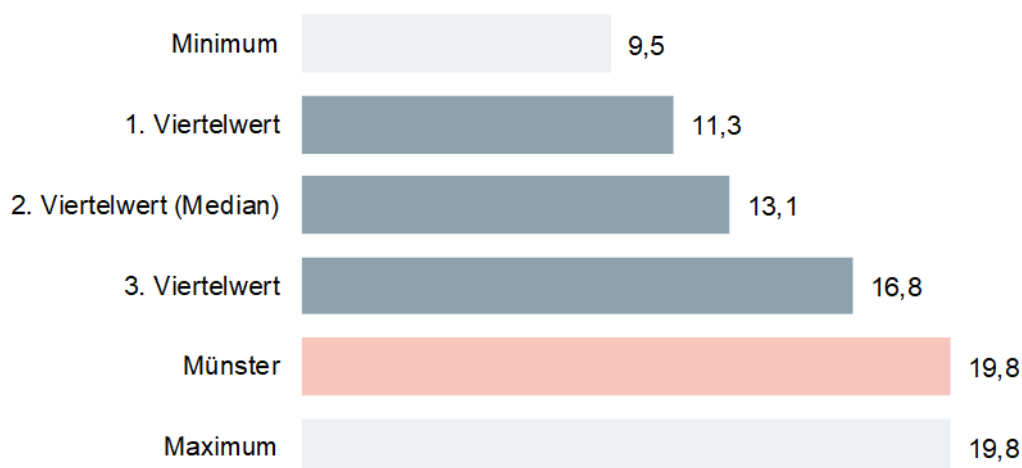
Unabhängig von der Frage der *Sozialhilfe*bedürftigkeit zeigt sich zunächst, dass der Anteil der Senioren, deren *Pflege*bedürftigkeit festgestellt worden ist, in der **Stadt Münster** am niedrigsten ist. Die älteren Menschen sind hier also seltener pflegebedürftig – oder plakativ ausgedrückt: „fitter“ – als in den anderen kreisfreien Städten.

Statistisch ist dies ein weiterer Faktor, der zusammen mit den günstigen sozioökonomischen Merkmalen zu einer sehr niedrigen Leistungsdichte in Münster führen müsste. Die tatsächliche Wirkung dieser Faktoren fällt aber offenbar zu gering aus. Für eine 2017 überdurchschnittliche und 2018 noch genau auf dem Median liegende Leistungsdichte muss es Faktoren geben, die die positiven Effekte mindestens teilweise aufzehren.

² Zur methodischen Vereinfachung haben wir als Vergleichsgruppe die Menschen ab 65 Jahren festgelegt – also die Altersgruppe, in der das Risiko einer Pflegebedürftigkeit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weit überproportional hoch ist. Da auch Menschen unter 65 Jahren pflegebedürftig sind (in Münster lt. Pflegestatistik 2015: 1.101 von insgesamt 6.933 Pflegebedürftigen sind jünger als 65 Jahre), kommt es hier zu einer gewissen statistischen Verzerrung, die aber gleichermaßen für alle geprüften Städte gilt und für die hier getroffenen Kernaussagen nicht von maßgeblicher Bedeutung ist.

Hier kommen vor allem die durchschnittlichen Kosten des einzelnen Pflegefalles in Betracht. Ein hohes Pflegekostenniveau führt bei ansonsten unveränderten Bedingungen zu einem schnelleren Aufzehren der Selbsthilfemöglichkeiten. Damit erhöht sich der Anteil der Pflegebedürftigen, die auf SGB XII-Leistungen angewiesen sind. Ein aussagefähiger Indikator für das Kostenniveau der Pflege in einer Stadt sind die fallbezogenen Transferaufwendungen. Wie wir im Abschnitt *Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen* aufzeigen, gehört Münster zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den insgesamt niedrigsten Transferaufwendungen. Dennoch gibt es hier im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten besonders viele Menschen, die mit den Leistungen aus der gesetzlichen Pflegeversicherung und ihren Selbsthilfemöglichkeiten aus Einkommen und Vermögen den Bedarf nicht alleine decken können. Und von diesen pflegebedürftigen Menschen ist wiederum jeder Fünfte – und damit der höchste Anteil im Vergleich der kreisfreien Städte – auf Hilfe zur Pflege angewiesen:

Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017³



Bis zu diesem Punkt haben wir nur die Anzahl der Leistungsbezieher nach dem SGB XII zu einer Vergleichsgruppe – also den Einwohnern ab 65 Jahren bzw. den Pflegebedürftigen insgesamt – ins Verhältnis gesetzt. Diese personenzahlbezogene Sichtweise zeigt ein für die Stadt eher belastendes Ergebnis. Doch ist zur Gesamtbewertung der Situation die nachfolgend behandelte Betrachtung der Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen mit einzubeziehen.

Zudem spielt die Steuerungsleistung der Stadt eine wichtige Rolle. Generell wird der gesamte Bereich sozialer Hilfen zwar in erheblichem Umfang von externen Faktoren bestimmt und entzieht sich in Teilen einer aktiven Steuerung. Angesichts des absoluten Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist dennoch geboten zu untersuchen, wo steuernd eingegriffen werden und so das Wirtschaftlichkeitsprinzip im engeren Sinne umgesetzt werden kann. Wie die Stadt Münster den Zugang der hilfebedürftigen Menschen, die Vernetzung im Stadtbezirk und die Angebotsentwicklung der Pflegeinfrastruktur sowie der präventiven Angebote regelt, wird später im Kapi-

³ Vgl. Tabelle Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017; keine Vergleichswerte für 2018

tel „Steuerung der Leistungsgewährung“ behandelt. Zuvor unterziehen wir die Struktur der Fallkonstellationen einer näheren Betrachtung.

Ambulante Quote

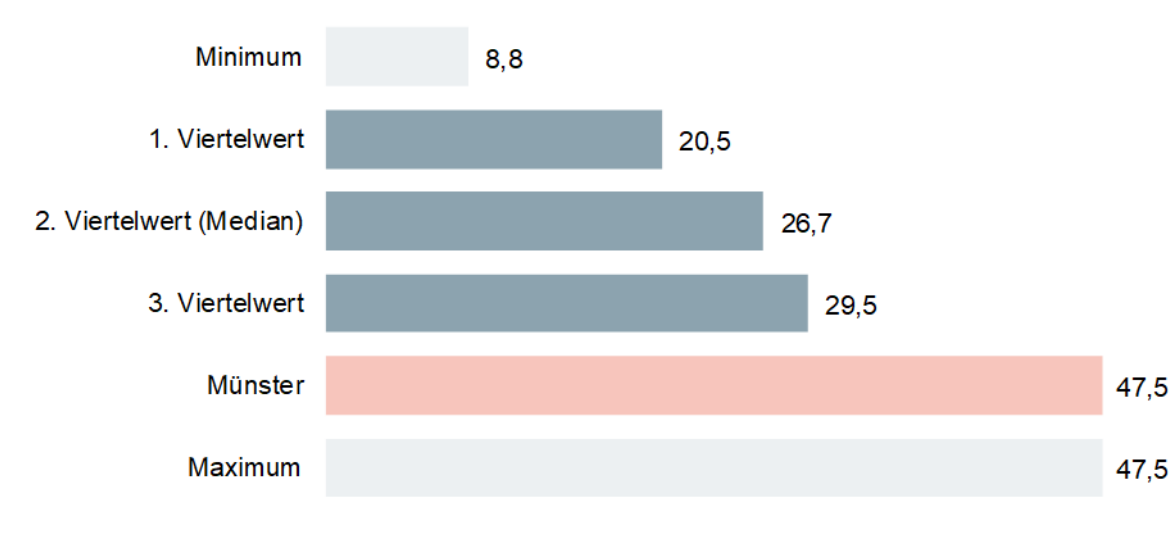
→ Feststellung

Die ambulante Quote ist in Münster unter den kreisfreien Städten am höchsten. Diese Quote unterliegt in weiten Teilen nur begrenzt steuerbaren Einflussfaktoren. Dennoch konnte die Stadt Münster die ambulante Quote 2018 und 2017 gegen den Trend auf gleichem Niveau halten.

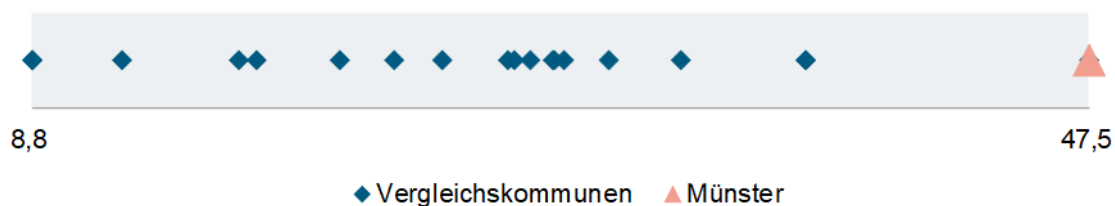
Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen im vertrauten Sozialraum spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im Vordergrund. Sie ist der stationären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

Die ambulante Quote drückt das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zur Anzahl der Leistungsbezieher insgesamt aus:

Ambulante Quote 2018



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



2017 positionierte sich die **Stadt Münster** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

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

Unter den kreisfreien Städten weist Münster die höchste ambulante Quote auf. Allerdings ist sie für das Jahr 2017 durch den Umstellungsprozess aufgrund des Pflegestärkungsgesetz III nur eine grobe Orientierungsgröße. Das Jahr 2018 bietet repräsentativere Werte. Wir haben festgestellt, dass die ambulante Quote bei dem überwiegenden Teil der kreisfreien Städte im Vergleich 2017/2018 abnimmt. Einher geht dies mit einem Rückgang der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen bei einer ungefähr gleichbleibenden Anzahl von Leistungsbezieher in Einrichtungen. Hintergrund sind die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze. In der Stadt Münster ist die Quote entgegen dem Trend allerdings praktisch gleichgeblieben.

Die ambulante Quote korrespondiert mit dem jeweiligen Anteil der Menschen ab 65 Jahren, die Hilfe außerhalb von Einrichtungen bzw. in Einrichtungen erhalten. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass in Münster in der relevanten Altersgruppe sehr viele Menschen ambulante Hilfe zur Pflege beziehen; hier wird das Maximum im interkommunalen Vergleich erreicht. Bei der stationären Pflege ist es genau umgekehrt: In keiner anderen kreisfreien Stadt ist der Anteil der über 65jährigen, die auf Hilfe zur Pflege in Einrichtungen angewiesen sind, so gering.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

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

Bei dieser Analyse ist zu berücksichtigen, dass in der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster nur die Leistungsbezieher nach dem SGB XII betrachtet werden. Setzt man die Gesamtheit der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI bezüglich ambulanter und vollstationärer Pflege ins Verhältnis, so zeigt sich: Weniger als ein Drittel aller pflegebedürftigen Menschen in Münster wird in einer Einrichtung versorgt, bei allen anderen reichen ambulante Pflegeleistungen aus. In der Gesamtheit liegt die ambulante Quote bei rund 69 Prozent.⁴

Wenn immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken können, so

⁴ Vgl. IT.NRW, Pflegestatistik für Dezember 2017: Von 8.478 Leistungsempfängern der Pflegeversicherung wurden 2.640 (= 31,1 Prozent) in vollstationärer Pflege versorgt.

kann sich dies negativ auf die hier betrachtete, nur auf SGB XII-Leistungsbezieher bezogene Quote auswirken. Das ist der Fall, wenn die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen gleichzeitig nicht steigt. Insofern muss für eine sachgerechte Bewertung der Situation beachtet werden, dass eine niedrige ambulante Quote nicht mit der Verletzung des Grundsatzes '*ambulant vor stationär*' und eine hohe Quote wie in der Stadt Münster nicht unmittelbar mit ungewöhnlicher Steuerungsleistung gleichzusetzen ist.

Gleichwohl sollte ein vorrangiges Ziel der Stadt sein, dass ein möglichst hoher Anteil der Leistungsbezieher ambulant versorgt werden kann. Zudem muss es Ziel sein, alle Pflegebedürftigen, die zuhause versorgt werden, umfassend zu beraten, um eine zukünftige Heimaufnahme und einen damit eventuellen Bezug von Hilfe zur Pflege zu verhindern. Inwiefern dies der Stadt gelingt, wird in dem Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ näher analysiert. Aus der Perspektive der überörtlichen Prüfung setzen wir dabei eine ordnungsgemäße und rechtskonforme Einzelfallbearbeitung gewissermaßen als Konstante voraus und fokussieren uns auf eine strukturelle Betrachtung.

Wie sich die bisher auf der Ebene von Personenzahlen analysierte Situation in der Hilfe zur Pflege finanzwirtschaftlich auswirkt, stellen wir im folgenden Abschnitt dar.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Die hohe Zahl pflegebedürftiger Menschen im Leistungsbezug ist grundsätzlich ein Belastungsfaktor für die Stadt Münster. Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren fallen dennoch moderat aus, weil der niedrige Anteil pflegebedürftiger Senioren entlastend wirkt.

→ Feststellung

Ebenso sind die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher insgesamt relativ niedrig. Doch besteht ein erheblicher Unterschied zwischen ambulanter und stationärer Hilfe in der Positionierung im interkommunalen Vergleich: Die Transferaufwendungen sind außerhalb von Einrichtungen sehr niedrig, in Einrichtungen sehr hoch.

→ Feststellung

Weil ein Helfefall in Einrichtungen in Münster fast sechsmal so hohe Transferaufwendungen verursacht wie eine ambulante Versorgung, ist der Grundsatz '*ambulant vor stationär*' von besonderer finanzwirtschaftlicher Bedeutung.

→ Feststellung

Bei der Unterhaltsheranziehung liegt der Ertragsschwerpunkt deutlich auf der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Dies deutet darauf hin, dass die Bearbeitung im Bereich der ambulanten Hilfe verbessert werden könnte. In der Finanzbuchhaltung werden als Ertrag erst die tatsächlichen Zahlungseingänge, nicht aber die zuvor bestehenden Forderungen erfasst. Dies entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

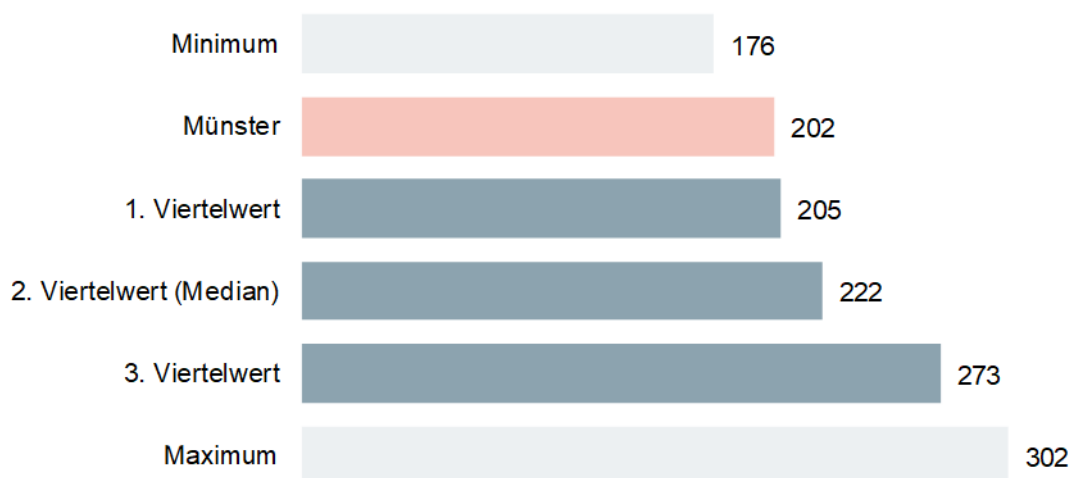
Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat die Stadt das Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Dabei ist der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe zu beachten. Der Sozialhilfeträger muss im Fall von Leistungen für

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.

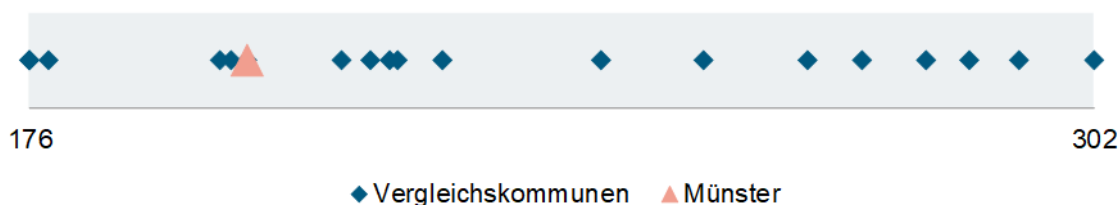
Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

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:

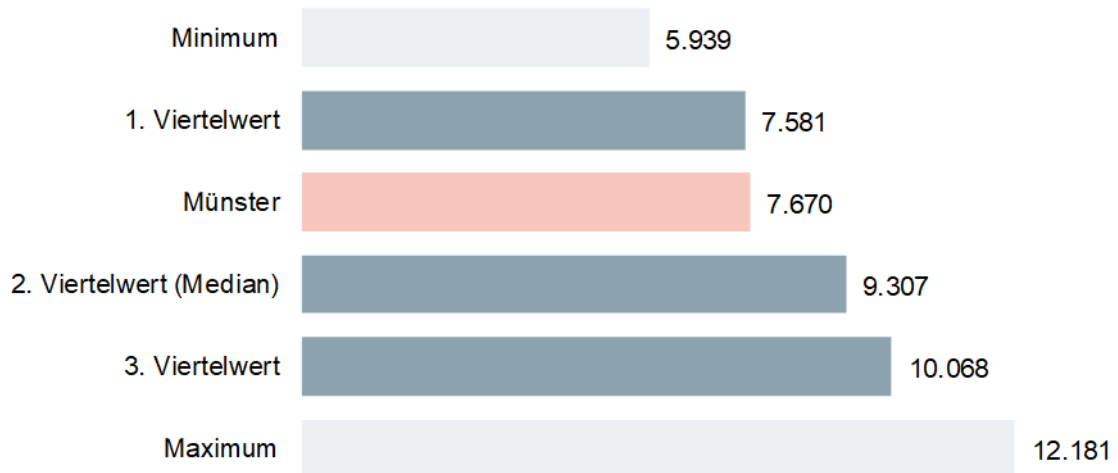


2017 positionierte sich die **Stadt Münster** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
206	174	203	224	280	358	21

Wir haben aufgezeigt, dass sich die Stadt Münster unter dem Gesichtspunkt der Leistungsdichte in einer ungünstigeren Situation befindet als die Rahmenbedingungen vermuten lassen. Dennoch fallen die Transferaufwendungen je Einwohner ab 65 Jahren und auch je Leistungsbezieher gesamt moderat aus und liegen im Bereich des 1. Viertelwertes.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018

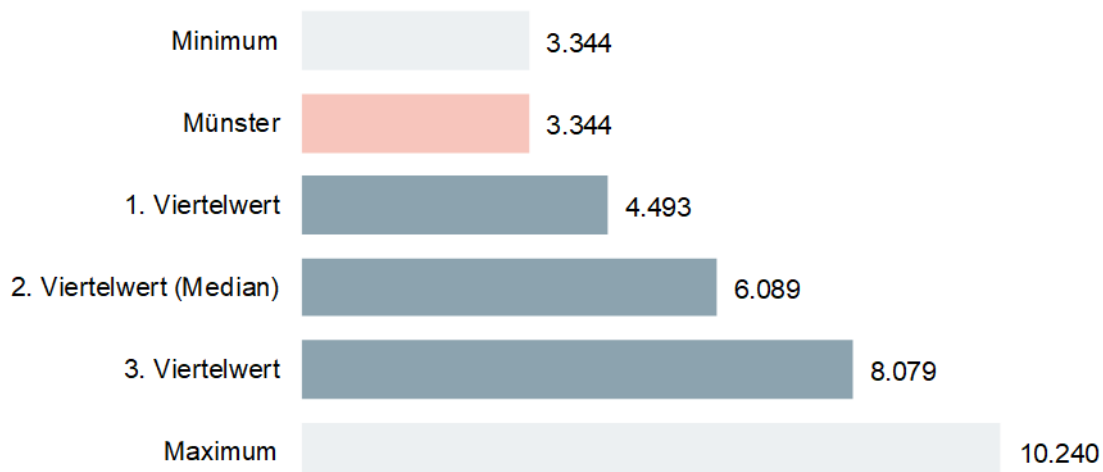


Im Jahr 2017 betrugen die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher 6.452 Euro. Es hat demnach eine deutliche Steigerung in Höhe von 1.218 Euro, dies entspricht 19 Prozent, stattgefunden.

Eine ambulante Versorgung ist im Regelfall wesentlich günstiger als eine stationäre Unterbringung. Gemessen an den fallbezogenen Transferaufwendungen beträgt der wirtschaftliche Vorteil üblicherweise mehrere Tausend Euro pro Jahr. Daher wirkt eine hohe ambulante Quote generell entlastend auf die einwohnerbezogenen Transferaufwendungen. Wir werden nachfolgend untersuchen, welchen Einfluss die Hilfe außerhalb und in Einrichtungen jeweils auf die Kennzahlenausprägung hat. Dies insbesondere in Bezug auf die Frage, ob die Ursache für die festgestellte deutliche Aufwandssteigerung je Leistungsbezieher innerhalb eines Jahres eindeutig einer der beiden Leistungsarten zugeordnet werden kann.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

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

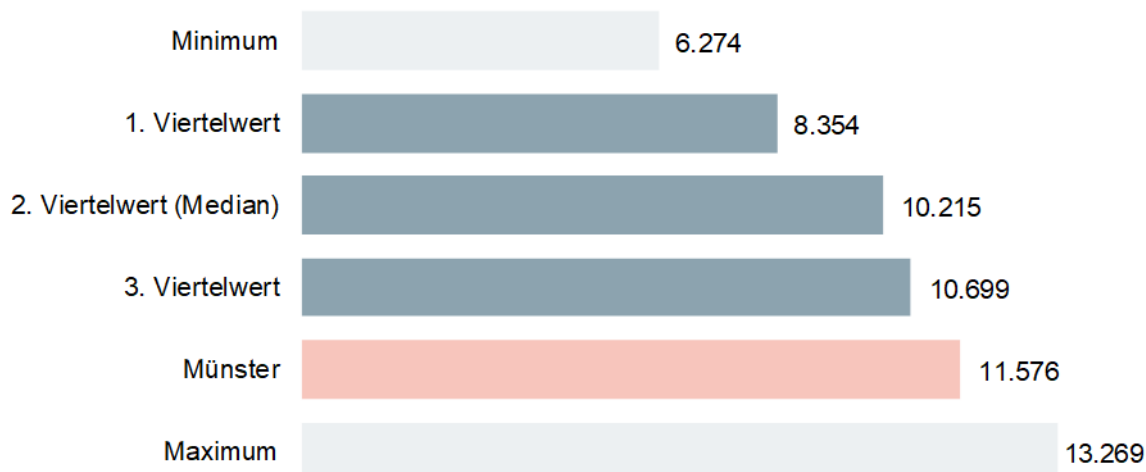


Bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bildet die Stadt Münster das Minimum. Auch 2017 war der Kennzahlenwert bereits sehr niedrig. Mit einer absoluten Veränderung um neun Euro ist die Kennzahlenausprägung 2018 im Vergleich zum Vorjahr praktisch gleichgeblieben.

Bereits jetzt lässt sich feststellen, dass für die moderaten Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege insgesamt die Kombination der höchsten ambulanten Quote mit den niedrigsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher bei der pflegerischen Versorgung außerhalb von Einrichtungen verantwortlich ist. Wir untersuchen nachfolgend die Auswirkung der Kostensituation in der stationären Pflege auf die Gesamtsituation.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

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



Die Kennzahlenausprägung bei den Aufwendungen für die stationäre Versorgung identifiziert die Heimunterbringung in der Stadt Münster als Kostentreiber. Für einen Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen fallen Transferaufwendungen an, die zu den höchsten unter den kreisfreien Städten gehören. Dabei ist es innerhalb eines Jahres zu einer erheblichen Steigerung gekommen: 2017 lagen die Transferaufwendungen noch bei 9.248 Euro. Die Erhöhung beträgt damit mehr als 2.300 Euro oder 25 Prozent.

Die bereits festgestellte Steigerung der Aufwendungen von 19 Prozent je Leistungsbezieher insgesamt ist also eindeutig der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen zuzurechnen.

Gleichwohl verursacht jeder einzelne Fall stationärer Versorgung pro Jahr um mehr als 8.200 Euro höhere Aufwendungen als ambulante Pflege. Hinzu kommen die Aufwendungen für Pflegegeld, das mit knapp 8.200 Euro je Leistungsempfänger die Stadt noch einmal genauso belastet wie die eigentliche Hilfe zur Pflege. Vor diesem Hintergrund bekommt die Tatsache, dass die Stadt Münster die höchste ambulante Quote unter den kreisfreien Städten aufweist, noch einmal besondere Bedeutung. Mit einer beispielweise am Median liegenden Quote würde bereits eine dramatische finanzielle Mehrbelastung der Stadt ausgelöst. Denn im Durchschnitt entlastet jeder Einzelfall, in dem die Stadt durch entsprechende Beratung eine Heimaufnahme abwenden und in Richtung einer angemessenen und sachgerechten ambulanten Versorgung steuern kann, den Haushalt um jährlich rund 16.400 Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte trotz der bereits hohen ambulanten Quote die Versorgung außerhalb von Einrichtungen weiter stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung in der Hilfe zur Pflege insgesamt zu begrenzen.

Aufwendungen für Pflegegeld

Aufwendungen für Pflegegeld 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	120	95	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegegeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegegeld gesamt in Euro	8.185	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Anders als in vielen anderen kreisfreien Städten ist es in Münster in den letzten Jahren zu einem eher moderaten Anstieg der Gesamtaufwendungen gekommen. Von 2014 bis 2018 haben sich die Aufwendungen von 6,16 Mio. Euro auf 6,34 Mio. Euro erhöht, dies entspricht einer Steigerung von rund drei Prozent. Anders formuliert ist das Pflegegeld bereits seit längerem auf einem hohen Niveau. Nach Angaben der Verwaltung sind die Einrichtungen in der Stadt Münster schon seit Jahren in einem guten baulichen Zustand und bieten hohe Standards hinsichtlich Ausstattung und räumlichem Zuschnitt. Investitionen der Träger zur Erfüllung strenger baulicher Mindestvorgaben für Pflegeeinrichtungen, die unmittelbare Auswirkungen auf das Pflegegeld haben, haben bereits früh stattgefunden. Bis zum 31. Juli 2018 bestand eine Übergangsfrist zur Umsetzung der neuen Vorgaben. Es ist zu erwarten, dass das Niveau des Pflegegeldes auch in den anderen Städten deutlich steigt, wenn sich auch die letzten, erst spät durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen auswirken werden.

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

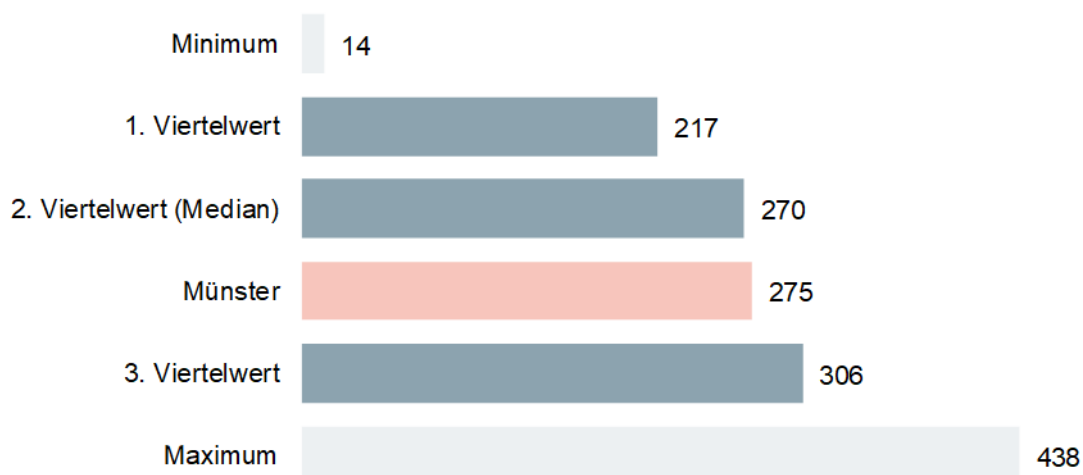
Insofern kann die recht ungünstige Position der Stadt Münster bei den Kennzahlen zum Pflegegeld etwas relativiert werden: Diese spiegelt lediglich wider, dass letztlich durch gesetzliche Vorgaben inzwischen ohnehin verpflichtende Standards in der Heimunterbringung hier früher umgesetzt worden sind. Zudem ist die Höhe des Pflegegeldes durch die Kommune nur bedingt steuerbar.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung

Werden Leistungen nach dem SGB XII gewährt, gehen die bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsansprüche der Leistungsberechtigten gegen Verwandte ersten Grades auf den Träger der Sozialhilfe über. Dass die Sozialhilfeträger dem Grunde nach verpflichtet sind, die übergegangenen

Unterhaltsansprüche zu überprüfen und zu verfolgen, ergibt sich aus dem in § 2 SGB XII verankerten Nachrangprinzip der Sozialhilfe.

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



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

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	21,40	0,00	0,00	6,23	22,10	233	12
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	504	17	301	338	429	648	14

In mehreren kreisfreien Städten werden die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen nicht zum Unterhalt herangezogen. Dies ist kritisch zu beurteilen. Ein Verzicht auf die Unterhaltsheranziehung bei gleichzeitiger Gewährung von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist nicht gesetzeskonform. Auch wenn der Aufwand der Bearbeitung oftmals nicht in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den Erträgen, die erzielt werden können, steht, führt eine Unterhaltsheranziehung darüber hinaus oftmals zu einem sorgsameren Umgang beim Beantragen von Leistungen.

Die Stadt Münster erzielt in der Gesamtheit Unterhaltserträge, die genau im Mittelfeld der kreisfreien Städte liegen. Dabei fällt der auf den einzelnen Leistungsbezieher entfallende Ertrag bei der ambulanten Hilfe im interkommunalen Vergleich niedrig, bei der stationären Versorgung aber weit überdurchschnittlich aus. Der Gesamtertrag aus der Überprüfung und Heranziehung Unterhaltspflichtiger entstammt also zum weitaus größten Teil aus der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Doch ist zunächst entscheidend, dass die Stadt Münster insoweit rechtskonform arbeitet, indem sie auch die Unterhaltsbearbeitung bei der ambulanten Hilfe in den Blick nimmt. Die dort geringen Unterhaltsleistungen im Einzelfall sind jedoch ein Anhaltspunkt dafür, dass dieser Bereich intensiver geprüft werden sollte. Insbesondere angesichts einer hohen ambulanten Quote werden auch geringe Beträge im Einzelfall nennenswert den Gesamtertrag zum Positiven beeinflussen.

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 angelegt. Bestehende Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfegewährung bis zum 31. Dezember 2019 können unter Beachtung von Verjährungsfristen auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes verfolgt werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn die Unterhaltspflicht mit rechtswahrender Mitteilung zwar dem Grunde nach, wegen ausstehender Einkommens- und Vermögensüberprüfung aber noch nicht der Höhe nach festgestellt worden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfegewährung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.

Ausweis der Forderungen und Erträge aus der Unterhaltsheranziehung

Gemäß § 23 Abs. 1 und § 33 Abs.1 Nr. 4 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW) sowie den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zah-

lungseingang ist zu überwachen. Zudem müssen die Vermögensgegenstände und die Schulden zum Abschlussstichtag einzeln bewertet sein.

Die Stadt Münster stellt Forderungen, die durch übergeleitete Unterhaltsansprüche begründet werden, erst dann zum Soll, wenn ein tatsächlicher Zahlungseingang zu verzeichnen ist. Die Stadt hat sich aus arbeitsökonomischen Gründen für diese Vorgehensweise entschieden. Andernfalls müssten häufig Forderungen und Erträge eingebucht werden, die im Nachhinein wieder berichtigt werden müssten. Diese Vorgehensweise steht jedoch nicht im Einklang mit § 23 Abs.1 und § 33 Abs. 1 Nr. 4 KomHVO sowie den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

Zudem werden Unterhaltsforderungen, die nicht ins System eingebucht wurden, nicht automatisiert angemahnt. Hierdurch besteht das Risiko, dass Unterhaltsansprüche nicht durchgesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Praxis bei der Verbuchung von Unterhaltserträgen rechtskonform gestalten und bereits Forderungen gegenüber dem Unterhaltspflichtigen einbuchen.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ Feststellung

In der Stadt Münster erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege im Großen und Ganzen die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabewahrnehmung.

→ Feststellung

Die Einheitssachbearbeitung in den Leistungsfachstellen erscheint insgesamt vorteilhaft. Durch die hohe Aufgabenkomplexität wächst jedoch mit zunehmendem Umfang von Stellenvakanzan der organisatorische und individuelle Einarbeitungsaufwand erheblich.

→ Feststellung

Verbesserungsspielraum besteht hinsichtlich der Digitalisierung. Die eingesetzte Fachanwendung unterstützt die Arbeitsprozesse nicht optimal. Maßnahmen des E-Governments sind grundsätzlich vorgesehen, konkrete Planungen für deren Umsetzung im Sozialamt liegen aber noch nicht vor.

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

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

Die Gewährung von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist in der **Stadt Münster** organisatorisch dem Dezernat 5 (Soziales, Integration, Kultur und Sport) und dort dem Sozialamt zugeordnet. Zentraler Standort ist das Verwaltungsgebäude Hafenstraße 8, Nebenstellen werden nicht unterhalten.

Innerhalb des Sozialamtes verteilen sich die Hilfestellung und alle damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben auf zwei Abteilungen:⁵

- In Abteilung 50.1 (Finanzen, Planung, Inklusion, Interne Dienste) ist die strategische Steuerung mit allen fallübergreifenden Planungsaufgaben angesiedelt.
- Abteilung 50.3 (Leistungen nach dem SGB XII, BAFöG, Betreuungsrecht, Heimaufsicht) ist für die Leistungsgewährung zuständig.

In Bezug auf das SGB XII setzt Abteilung 50.3 konsequent das Konzept der Einheitssachbearbeitung um. Dieses Organisationsmodell bildet eine Ausnahme unter den Sozialämtern der kreisfreien Städte. In vier Fachstellen (50.31 bis 50.34) wird das gesamte Leistungsspektrum aus dem 3. bis zum 9. Kapitel SGB XII sowie das Pflegegeld bearbeitet. Auslösende Überlegungen für das Organisationskonzept waren insbesondere die Erwartung von Synergieeffekten wegen zahlreicher Überschneidungen in den Leistungsarten sowie eine höhere Bürgerfreundlichkeit. Letztere wird vor allem durch eine grundsätzlich dauerhaft bestehende 1:1-Beziehung zwischen Leistungsbezieher und Ansprechpartnern im Sozialamt angestrebt. Dieser Grundsatz wird lediglich aus organisatorischen Gründen durchbrochen, etwa bei einer Neuverteilung der Fallzahlen zwischen oder innerhalb von Organisationseinheiten sowie Änderungen in der Stellenbesetzung durch Fluktuation. Da die Zuordnung von Leistungsbezieher und Ansprechpartnern bezirksbezogen ist, kann es zudem durch Wohnungswechsel im Stadtgebiet zu Veränderungen kommen. Weitere Argumente für die Einheitssachbearbeitung sind nach Erfahrung des Fachamtes eine deutlich höhere Flexibilität des Personaleinsatzes insbesondere in Vertretungssituationen sowie durch das erworbene breite Wissensspektrum stärker motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Als fünfte in die Fallbearbeitung involvierte Fachstelle innerhalb der Abteilung 50.3 übernimmt 50.35 (Soziale Dienste für Pflegebedürftige und ältere Menschen) die Aufgaben Fallmanagement, Bedarfsfeststellung und Pflegegutachten sowie Pflege- und Wohnberatung.

Eine standardisierte und einheitliche Fallbearbeitung in der Hilfe zur Pflege ist durch eine enge Kooperation zwischen den vier Leistungs-Fachstellen und der Fachstelle 50.35 gewährleistet. Im konkreten Einzelfall erfolgt die Zusammenarbeit formalisiert, indem die jeweilige Leistungsfachstelle abhängig von Fallsituation und Hilfebedarf Sozialarbeiter, Sozialpädagogen und/oder Pflegefachkräfte beauftragt. Insbesondere bei komplexen oder "außergewöhnlichen" Fällen kommt das Instrument der Fallkonferenz zur Anwendung. Arbeitsprozesse werden in der Sachbearbeitung generell durch intern dokumentierte Entscheidungskriterien und Maßnahmen zur Standardisierung und Qualitätssicherung (Arbeitsanweisungen, Verfügungen, Vordrucke) unterstützt. Zur Sicherstellung der Fachaufsicht werden nach dem Zufallsprinzip fünf Prozent aller Fälle monatlich als Stichprobe ausgewählt und einer Revision unterzogen. Dass Entscheidungen immer nach gleichen Maßstäben und Kriterien getroffen werden, wird zudem durch regelmäßige und darüber hinaus anlassabhängige Dienstbesprechungen gewährleistet.

In der Prüfung von Leistungsansprüchen und der Leistungsgewährung sind 40 Verwaltungskräfte eingesetzt. Etwa ein Viertel davon ist teilzeitbeschäftigt. Die Stadtverwaltung Münster bietet

⁵ Hier ist die organisatorische Situation zum Zeitpunkt der Daten- und Informationserhebung in der Prüfung dargestellt. Zum 01.07.2019 wurde eine Neuorganisation des Sozialamtes umgesetzt. Da die organisatorischen Änderungen keinen wesentlichen Einfluss auf die Prüfung bzw. deren Ergebnisse haben, wurde darauf verzichtet, in diesem Bericht auch die neue Organisationsstruktur darzustellen.

auch für den Bereich der Hilfe zur Pflege im Rahmen der aufgabenspezifischen Grenzen (Präsenz während der Sprechzeiten usw.) die Möglichkeit der Heimarbeit.

Als Fallschlüssel in der Einheits-Sachbearbeitung wurde eine "Grundfallzahl" von 180 Fällen je Vollzeit-Stelle festgelegt. Um den Unterschieden zwischen den bearbeiteten Leistungsarten hinsichtlich Komplexität und Zeitaufwand Rechnung zu tragen, wird die tatsächliche Fallbelastung der einzelnen Stellen individuell per Punktesystem festgelegt. Kern des Systems ist die Fallgewichtung nach Leistungsarten. So zählt beispielsweise ein Fall in der Hilfe zur Pflege 13 Punkte, in der Grundsicherung zehn Punkte und ein Pflegewohngeldfall neun Punkte. Bei Kombinationsfällen, typischerweise etwa bei stationärer Versorgung die originäre Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sowie das Pflegewohngeld, gilt nur der höhere Punktwert. Hintergrund ist, dass die Anspruchsvoraussetzungen immer für den Gesamtfall geprüft werden. Einzelne Leistungstypen, die grundsätzlich auch nicht-kombiniert vorkommen können, wirken sich in diesen Kombinationsfällen damit letztlich nur in Gestalt zusätzlicher Hilfeartenschlüssel aus. Das Punktesystem ist in der eingesetzten Fachsoftware hinterlegt. Die entsprechenden Auswertungen werden der Abteilungsleitung 50.3 einmal monatlich zur Verfügung gestellt. Regelmäßig ist eine Neuverteilung zwischen den Stellen in der Leistungssachbearbeitung auf Grundlage der gewichteten Fallzahl einmal jährlich vorgesehen. Bei Bedarf, insbesondere wenn sich deutliche Ungleichgewichte der Fallbelastung je Stelle entwickelt haben, wird unterjährig angepasst.

Nach Angaben der Verwaltung sind seit Jahren Stellen in mehr oder minder erheblichen Umfang nicht besetzt. Zum Zeitpunkt der Prüfung betraf dies zwei Stellen, im Laufe des Jahres 2018 waren jedoch zeitweise sieben Stellen gleichzeitig von Vakanzen betroffen. Die Ursache liegt vorrangig in Fluktuation, aber auch Langzeiterkrankungen spielen eine Rolle. Auffällig hohe krankheitsbedingte Ausfälle sind allerdings nicht zu verzeichnen. Über das normalerweise zu erwartende Maß hinausgehende Bearbeitungsrückstände oder Überstunden ließen sich bisher im Regelfall vermeiden, dies allerdings um den Preis einer sehr hohen Arbeitsbelastung.

Grundsätzlich wird das Konzept der Einheitssachbearbeitung von der Verwaltung positiv bewertet. Gleichwohl gibt es auch nachteilige Aspekte: Die große Aufgabenspanne bei gleichzeitig notwendiger Tiefe des Fachwissens stellt eine Herausforderung für die Beschäftigten dar. Für neue Kräfte findet ein strukturierter Einarbeitungsprozess durch Kolleginnen und Kollegen, ergänzt um Supervision und regelmäßiges Feedback durch die jeweilige Sachgebietsleitung, statt. Bedarfsgerechte Fortbildungsmöglichkeiten sind nach Einschätzung des Fachbereichs gegeben. Die Stadt Münster hat eine verwaltungsweite Personalentwicklungsplanung erstellt, ein spezifisches Konzept für Amt 50 liegt jedoch nicht vor. In der Praxis ist mit einer Einarbeitungsphase von bis zu zwei Jahren zu rechnen, bis eine Verwaltungskraft hinreichend erfahren und zur weitestgehend selbständigen Sachbearbeitung befähigt ist. Aus Fluktuation und Einarbeitungsdauer resultiert, dass sich de facto dauerhaft rund ein Viertel des Personalbestandes in der Einarbeitungsphase befindet. Damit haben nur drei Viertel der Verwaltungskräfte den Status "erfahren und selbständig einsetzfähig", sind aber zusätzlich durch den Einarbeitungsaufwand belastet.

Optimierungsbedarf gibt es in Teilbereichen der eingesetzten Fachsoftware. Nach Einschätzung des Fachbereichs wird eine strukturierte Fallbearbeitung nicht vollständig und hinreichend unterstützt. Im Kontext der Digitalisierung und Einführung des E-Governments in der Hilfe zur Pflege gibt es zwar Überlegungen zur Einführung von E-Akten, Online-Anträgen und einem Dokumenten-Managementsystem, konkrete Umsetzungspläne für das Sozialamt der Stadt Münster liegen jedoch noch nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte auf eine ausreichende Personalausstattung in den Leistungssachgebieten achten. Damit das Konzept der Einheitssachbearbeitung nicht kontraproduktiv wird, sollten Vakanzen und der daraus resultierende Einarbeitungsaufwand so weit wie möglich minimiert werden.

→ **Empfehlung**

Wegen der hohen Aufgabenkomplexität sollten IT-Werkzeuge die Leistungssachgebiete effektiv unterstützen. Die Stadt Münster sollte zeitnah prüfen, wie sich die gegenwärtige Unterstützung verbessern lässt. Zudem sollte dieser Bereich des Sozialamtes mit Priorität in den Maßnahmenkatalog für das E-Government aufgenommen werden.

Personal- und Leistungskennzahlen

→ **Feststellung**

Eine Differenzierung der Stellenanteile nach ambulanter und stationärer Hilfe zur Pflege war wegen der Einheitssachbearbeitung mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Die nachfolgenden interkommunalen Vergleiche sind daher nachrichtlich ohne Einbeziehung der Daten für die Stadt Münster dargestellt.

Die Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und qualitativ 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 **Stadt Münster** wird bei der Leistungsgewährung und der Unterhaltsheranziehung Einheitssachbearbeitung praktiziert. Nach Angaben der Verwaltung war eine aufgabenbezogene Differenzierung von Stellenanteilen nach der in dieser Prüfung vorgesehen Methodik mit vertretbarem Aufwand nicht leistbar. Eine Ausnahme innerhalb des geprüften Aufgabenbereichs bildet nur die Pflege- und Wohnberatung. Münster gehört daher zu dem Teil der kreisfreien Städte, für die keine gesonderte Kennzahlenberechnung nach ambulanter und stationärer Hilfe zur Pflege möglich ist. Wir beschränken uns daher nachfolgend auf die nachrichtliche Darstellung des interkommunalen Vergleichs der kreisfreien Städte, für die entsprechende Daten vorlagen. Dies verschafft der Stadt Münster eine Orientierung für künftige eigene Analysen.

Stellenbeschreibungen für die Einheitssachbearbeitung liegen zwar vor, sind aber nicht mehr aktuell. So beziehen sie sich teilweise formal auf heute nicht mehr geltende Rechtsgrundlagen für bestimmte Leistungen.

→ **Empfehlung**

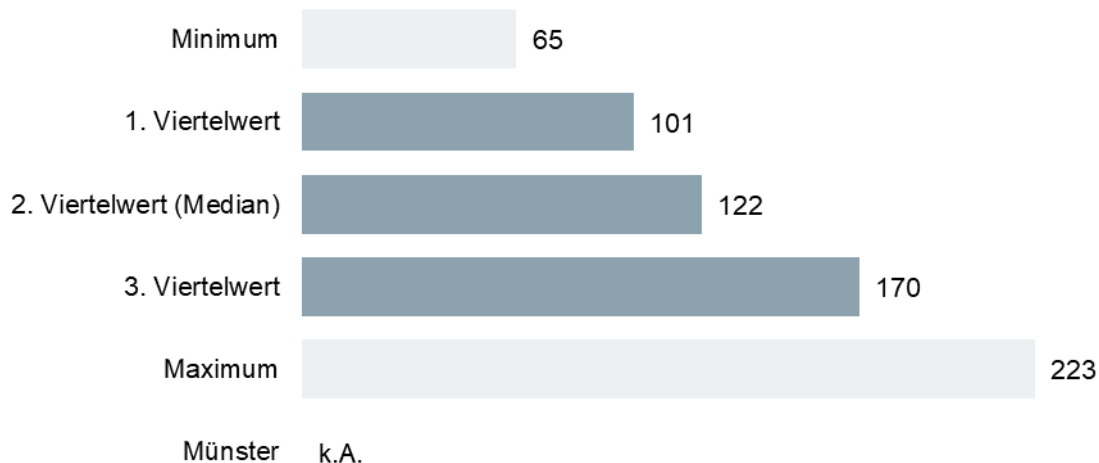
Die Stadt Münster sollte zeitnah die Stellenbeschreibungen aktualisieren. Dabei sollte es künftig möglich sein, die vollzeitverrechneten Stellenanteile großer Aufgabenblöcke wie der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bzw. in Einrichtungen direkt aus den Stellenbeschreibungen abzuleiten.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen

Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2018

Kennzahl	Münster	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	k.A.	0,41	0,51	0,73	1,05	1,42	14

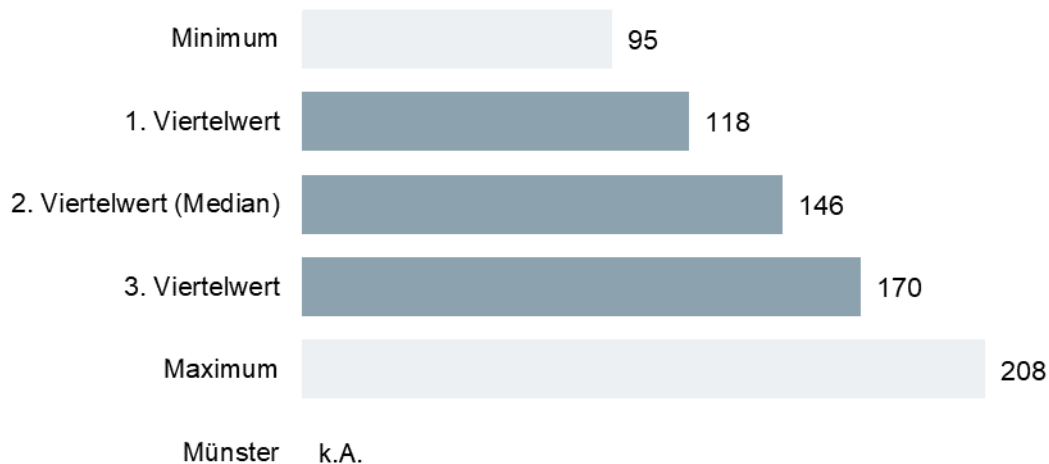
Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018



Vollzeit-Stellen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 2018

Kennzahl	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 10.000 EW ab 65 Jahren	k.A.	0,94	1,42	1,68	2,11	3,32	15

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



Pflege- und Wohnberatung

Vollzeit-Stellen Pflege- und Wohnberatung 2018

Kennzahl	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und Pflegefachkräfte Pflege- und Wohnberatung je 10.000 EW ab 65 Jahren	0,39	0,16	0,44	0,70	1,23	1,41	17

Eine qualifizierte und am Grundsatz *'ambulant vor stationär'* ausgerichtete Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion.

In der **Stadt Münster** gibt es zwei Pflegestützpunkte: Die Pflege- und Wohnberatung im Sozialamt (*Informationsbüro Pflege*) und eine Beratungsstelle in Trägerschaft der AOK. Die Personalkosten der kommunalen Pflege- und Wohnberatung sind mischfinanziert. Für die eigentliche Pflegeberatung wird eine Vollzeit-Stelle vorgehalten, die zu 100% Prozent aus dem Haushalt der Stadt Münster getragen wird. Hinzu kommen 1,54 vollzeitverrechnete Stellen in der Wohnberatung, zu denen die Stadt sowie der Fördermittelausgleichs fonds der Pflegeversicherung jeweils die Hälfte der Kosten beisteuern. Die erforderliche fachliche Qualifizierung ist durch den Einsatz von Sozialarbeitern bzw. Sozialpädagogen und eine Pflegefachkraft sichergestellt. Die Stadt Münster liegt mit der Stellenausstattung für diesen Aufgabenbereich leicht unter dem 1. Viertelwert. Daneben ist jedoch die in dieser Prüfung nicht zu beziffernde Personalausstattung des Pflegestützpunktes der AOK zu berücksichtigen. Zudem gehören Elemente der Pflege- und Wohnberatung zum Aufgabenspektrum der Fachstelle 50.35 (Soziale Dienste für Pflegebedürftige).

tige und ältere Menschen). Darauf gehen wir im Abschnitt *Steuerung der Leistungsgewährung* näher ein. Die entsprechenden Stellenanteile konnten in der Prüfung nicht mit angemessenem Aufwand beziffert werden und sind im obigen interkommunalen Vergleich daher nicht berücksichtigt. Die personelle Ausstattung für die Aufgaben der Pflege- und Wohnberatung liegt insofern faktisch über den hier genannten 0,39 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohnern ab 65 Jahren.

Die freien Einrichtungsträger sind über entsprechende Arbeitskreise in die Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung eingebunden. Von der Verwaltung wird die Kooperation im planerischen und strategischen Bereich sowie auch im operativen Bereich als gut eingeschätzt.

Interkommunale Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Pflege- und Wohnberatung findet nicht im engeren Sinne, etwa in Gestalt einer gemeinsamen Stelle mit benachbarten Kreisen oder Kommunen, statt. Ein überregionaler fachlicher Austausch erfolgt jedoch unter anderem über die Landesarbeitsgemeinschaft Wohnberatung NRW mit Sitz in Dortmund.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Vollzeit-Stellen Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege 2018

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

Die Unterhaltsprüfung und -heranziehung für die Hilfe zur Pflege wird bei der Stadt Münster im Auftrag des Sozialamtes vollständig durch das Jobcenter bearbeitet. Ebenso wie die Leistungssachgebiete des Sozialamtes praktiziert auch die Fachgruppe Unterhaltsheranziehung des Jobcenters Einheitssachbearbeitung. Eine gesonderte Nennung der vollzeitverrechneten Stellenanteile, die auf Unterhaltsangelegenheiten in der Hilfe zur Pflege entfallen, ist hier ebenfalls nicht mit vertretbarem Aufwand möglich. Von einer Stellenbetrachtung wird hier daher abgesehen, die vorstehende Tabelle dient lediglich zur Orientierung ohne Einbeziehung der Daten aus Münster.

→ Steuerung und Controlling

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

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

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Münster setzt in der Hilfe zur Pflege gängige Controlling-Instrumente wie Zieldefinitionen und Kennzahlen ein. Die Aussagefähigkeit und Steuerungsrelevanz ließe sich jedoch verbessern, etwa durch umfassendere Erkenntnisse über den Erfolg von Beratungsaktivitäten.

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

Im Sozialamt der **Stadt Münster** liegt die Zuständigkeit für das dezentrale Controlling bei der Leitung der Fachstelle 50.14. Der Zugang zu steuerungsrelevanten Daten und Informationen zu Fällen und Personen erfolgt direkt innerhalb der Fachstelle 50.14 über die dortige dezentrale IT-Stelle. Haushalts- und Finanzdaten liefert die Fachstelle 50.11 (Rechnungsstelle). Zur Vernetzung der jeweiligen Aufgaben und findet eine themenbezogene Zusammenarbeit zwischen Sozialplanung und Controlling statt. Zum Zeitpunkt der Prüfung war eine Planstelle im Stellenplan ausgewiesen, deren Inhalt und Aufgabe die Implementierung eines internen Kontrollsystems im Sozialamt ist.

Explizite Vorgaben oder Ziele zur Haushaltskonsolidierung sind für die Hilfe zur Pflege bisher nicht formuliert. Die Stadt Münster nimmt nicht an interkommunalen Kennzahlenvergleichen statt. Eine besondere Software für Controllingaufgaben wird nicht eingesetzt. Über alle Aufgabenbereiche des Sozialamts werden im jährlichen Rhythmus Statistikberichte (Überblicksdarstellungen) erstellt, die auch die Hilfe zur Pflege einbeziehen.

Die Stadt Münster beabsichtigt, im Haushalt künftig auf Produktgruppen- bzw. Produktebene ein kleines Kennzahlenset zur Hilfe zur Pflege abzubilden. Für das Produkt 050301 *Beratung und Leistung bei Pflegebedürftigkeit* unter der Produktgruppe 0503 *Sicherung besonderer sozialer Bedarfe* sind für das Haushaltsjahr 2019 Ziele inhaltlich definiert worden. Die konkrete Festlegung von Zielkennzahlen wie etwa Erfüllungsgraden steht derzeit noch aus. Damit fehlt derzeit noch die Voraussetzung, um die Zielerreichung messbar zu machen.

So soll der Anteil der in vollstationären Einrichtungen versorgten Menschen ab 65 Jahren einen noch festzulegenden Prozentsatz nicht übersteigen. Zumindest inhaltlich hat die Stadt damit den in der individuellen Hilfefallsteuerung, der Angebotssteuerung und dem Quartiersmanagement maßgeblichen Aspekt des selbstbestimmten Lebens im eigenen Wohnumfeld und den Grundsatz *'ambulant vor stationär'* ideal verknüpft.

Darüber hinaus sind Ziele bezüglich der Bearbeitungsdauer von Anträgen und zur gesetzlichen Regelprüfung der Pflegeeinrichtungen formuliert und bereits mit Planwerten versehen worden. Die erreichten Zielwerte zu diesen Basiszielen sind im Haushalt 2019 bereits ausgewiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte zu bisher nur inhaltlich definierten Zielen zeitnah Planwerte festlegen. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob mit wenigen weiteren Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen verbessern lassen. So sind zum Beispiel Wirkungskennzahlen sinnvoll, die Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Zugangssteuerung liefern.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

In die individuelle Hilfefallsteuerung sind in der Stadt Münster mehrere Organisationseinheiten eingebunden, die jeweils einen spezifischen Beitrag in der Gesamtaufgabe Fallsteuerung leisten.

→ **Feststellung**

Positiv sind die Aktivitäten der Stadt im Münster im „Fallmanagement zur Teilhabe im Alter“ hervorzuheben. Diese fördern für den Personenkreis im Grundsicherungs-Bezug Teilhabe, Selbstbestimmung und Aktivierung. In Bezug auf die Hilfe zur Pflege wird damit ein nennenswerter Beitrag zur "Pflegebedarfsprophylaxe" geleistet.

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

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

In der Ausgestaltung der Hilfefallsteuerung lassen sich alle Belange vom Recht der Hilfesuchenden auf passgenaue Versorgung bis hin zum Ziel des Sozialhilfeträgers, die Hilfen wirtschaftlich bereitzustellen, angemessen austarieren.

Aus der Perspektive der Hilfesuchenden oder deren Angehöriger ist zunächst eine angemessene, verständliche und über verschiedene Quellen gut zugängliche Information wichtig. Die entsprechenden Informationen bereitzustellen und als Kontakt für Hilfesuchende bzw. Angehörige zur Verfügung zu stehen, ist in der **Stadt Münster** Aufgabe mehrerer Organisationseinheiten. Im Vergleich zur Mehrheit der kreisfreien Städte liegt hier eine Besonderheit in der organisatorischen Trennung von Pflegeberatung und Wohnberatung, zudem spielen die Sozialen Dienste für Pflegebedürftige und ältere Menschen (Fachstelle 50.35) eine aktive Rolle. Die Aufgabenverteilung in der Pflege- und Wohnberatung stellt sich zwischen den beteiligten Stellen wie folgt dar:

- Das mit einer Vollzeit-Stelle besetzte Informationsbüro Pflege führt Pflegeberatung im engeren Sinne als zentrales Angebot und erste Kontaktmöglichkeit durch. Ziel ist es, eine Orientierung über mögliche Hilfen zu verschaffen und zunächst ergebnisoffen zu beraten. Im Regelfall kann Auskunft über aktuell freie Kapazitäten in der Kurzzeit- und vollstationären Pflege gegeben werden. Umfassende Informationen zum Thema Pflege sind auf der Internetseite der Stadt abrufbar. Das Büro existiert seit mehr als 25 Jahren und hat nach Einschätzung der Verwaltung einen sehr hohen Bekanntheitsgrad bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Krankenhäusern und Seniorenzentren.
- Die personell mit 1,54 Vollzeit-Stellen ausgestattete Wohnberatung erstreckt sich auf alle Informationen zur Anpassung oder zum Umbau einzelner Wohnbereiche einschließlich der Finanzierung sowie die Versorgung mit Hilfs- und Pflegemitteln und Hausnotruf. Die Beratung beinhaltet Hausbesuche und die Unterstützung bei der Suche nach individuellen Lösungen.
- Die Sozialen Dienste für Pflegebedürftige und ältere Menschen bieten umfassende Beratung insbesondere für ältere, pflege- bzw. hilfsbedürftige Menschen mit geringem Einkommen an. Auf dieser Ebene berücksichtigt das Beratungskonzept konsequent das Prinzip *'ambulant vor stationär'*. In dieser Fachstelle ist auch das Fallmanagement verortet, das im Auftrag der leistungsgewährenden Fachstellen den Hilfe- und Pflegebedarf feststellt. Von einer Bezifferung der Arbeitszeitanteile, die in Fachstelle 50.35 auf Aufgaben der Pflege- und Wohnberatung im engeren Sinne entfallen, wurde in der Prüfung abgesehen.

Für Menschen, die im direkten Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt pflegerisch versorgt werden müssen, ist ein funktionierendes Entlassmanagement mit Pflegeüberleitung von Bedeutung. Die Kooperation mit Münsteraner Krankenhäusern wird von der Stadt als insgesamt gut bezeichnet. Mit fünf Kliniken wurde verbindlich vereinbart, dass die städtische Pflegefachkraft durch den Sozialdienst des Krankenhauses über die Entlassung von Patienten in eine stationäre Pflegeeinrichtung in Kenntnis zu setzen ist. Dem Sozialamt werden bei Bedarf Patientenbögen zugeleitet, die allerdings nicht den Informationsumfang von Pflegeüberleitungsbögen im engeren Sinne haben. Verbesserungsfähig ist in diesem Punkt die Kommunikation mit dem Universitätsklinikum Münster: Größe und organisatorische Komplexität der Klinik erschweren die Vereinbarung eines standardisierten Prozesses bei der Entlassung pflegebedürftiger Patienten bzw. den verlässlichen Informationsfluss im Einzelfall.

Sowohl in der ambulanten als auch in der stationären Pflege findet eine individuelle Hilfeplanung und Beurteilung des Hilfefalles durch das Fallmanagement in der Fachstelle 50.35 (Soziale Dienste für Pflegebedürftige und ältere Menschen) einschließlich Festlegung des Leistungsumfangs statt. Laufende Fälle werden einmal jährlich daraufhin überprüft, ob der festgestellte Bedarf noch besteht bzw. ob die gewählten Maßnahmen zur passgenauen Bedarfsdeckung weiterhin geeignet sind.

Die Stadt Münster finanziert als freiwillige Aufgabe des Projekt "Fallmanagement zur Teilhabe im Alter" ("FMTiA") als Modul des umfassenden Programms *Teilhabe im Alter*. Für dieses spezialisierte Fallmanagement stehen 0,75 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Der Aufgabenschwerpunkt liegt darin, für Menschen, die Grundsicherungsleistungen beziehen, Strukturen zur Teilhabe, Selbstbestimmung und Aktivierung zu schaffen. In Bezug auf die Fallsteuerung in der Hilfe zur Pflege werden damit wichtige präventive Komponenten abgedeckt. Strategie und Ziele sind im weiteren Sinne mit prophylaktischen Maßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe vergleichbar, jedoch weniger konkret normiert. Die Teilnahme am Fallmanagement ist für die Leistungsberechtigten freiwillig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte versuchen, auch mit dem Universitätsklinikum ein standardisiertes Übergangsmanagement für Patienten, die in eine stationäre Pflegeeinrichtung entlassen werden sollen, zu vereinbaren.

→ **Empfehlung**

Für das Projekt „Fallmanagement zur Teilhabe im Alter“ sollte die Stadt Münster prüfen, ob in Bezug auf die Hilfe zur Pflege Wirkungskennzahlen gebildet und Maßnahmenfolge gemessen werden können.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ **Feststellung**

Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Münster leistet einen wichtigen Beitrag im individuellen Beratungs- und Hilfeprozess.

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

- Einsatz von Pflegefachkräften,
- enge Zusammenarbeit zwischen Pflegefachkräften und Sachbearbeitung HzP,
- vorgeschaltete Beratungsgespräche zu Beginn des Hilfeverfahrens,
- Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich,
- Durchführung von Hausbesuchen,
- Dokumentation der Beratung,
- Beratung beinhaltet die Themen Pflege und Wohnen,

- bei allen Beratungen steht der Grundsatz '*ambulant vor stationär*' im Fokus,
- Informationen im Internet zur Pflege- und Wohnberatung und
- Auf- und Ausbau eines örtlichen Netzwerkes.

Wie im Berichtsabschnitt *Personal und Organisation* anhand des Kennzahlenwertes gezeigt, setzt die **Stadt Münster** im interkommunalen Vergleich eher wenig Personal für die Aufgaben der trägerunabhängigen Pflege- und Wohnberatung ein; allerdings sind zusätzlich die Elemente der Pflege- und Wohnberatung im Aufgabenspektrum der Fachstelle 50.35 zu berücksichtigen, deren Stellenvolumen nicht quantifiziert wurde. Mit dem insgesamt eingesetzten Personal kann die Stadt den Bürgern kostenfreie Informationen und Beratungen insbesondere über die Themen

- Pflegeversicherungsgesetz,
- ambulante Dienste,
- Essen auf Rädern,
- Hausnotruf,
- Entlastungsleistungen im Alltag,
- Tagespflege,
- vollstationäre Pflege,
- Kurzzeit - und Verhinderungspflege,
- Wohnraumanpassung und
- Freizeitaktivitäten

zur Verfügung stellen. Der eigentlichen Beratung gehen verschiedene Maßnahmen voraus, um die Menschen zu erreichen, denen Pflegebedürftigkeit droht. Auf dieser ersten Ebene informiert die Stadt über unterschiedliche Kanäle: Gängige Internet-Suchmaschinen verweisen bei Eingabe der Begriffe „Münster“ und „Pflege“ schon unter den ersten Treffern auf die Internetpräsenz des städtischen Informationsbüros Pflege auf der Domain www.stadt-muenster.de. Daneben werden klassische Medien wie Broschüren oder Flyer aufgelegt. Punktuell und themenbezogen besteht ein Austausch mit dem Quartiersmanagement.

Die Unterstützung der Hilfesuchenden durch die Pflege- und Wohnberatung erfolgt in Form von telefonischen oder persönlichen Beratungsgesprächen im Sozialamt, Unterstützung bei Anträgen, Bereitstellung einschlägiger Informationen jeglicher Art sowie Hausbesuchen. Eine systematische Zusammenarbeit der Pflege- und Wohnberatung mit der Leistungssachbearbeitung, etwa durch Einbindung in die Antragstellung oder Teilnahme an Hilfeplangesprächen, ist zwischen den Leistungsfachstellen und der Fachstelle 50.35 umgesetzt.

Aktivitäten der Netzwerkarbeit bestehen unter anderem in Form der Geschäftsführung für zwei Arbeitskreise, die dem Informationsbüro Pflege obliegt. Zum einen ist dies der „Arbeitskreis Beratung“, in dem neben den örtlichen Pflegeberaterinnen und -beratern auch Fachkräfte der Krankenhaussozialdienste und der gerontopsychiatrischen Beratungsstelle vertreten sind. Zum

anderen handelt es sich um den „Arbeitskreis Tagespflege“ mit Vertreterinnen und Vertretern der Tagespflegeeinrichtungen. Darüber hinaus wird ein regelmäßiger Austausch mit weiteren Pflegeanbietern gepflegt.

Von einer über statistische Eckdaten hinausgehenden Dokumentation aller durchgeführten Beratungen sieht die Stadt Münster bisher ab. Eine Dokumentation in Kombination mit entsprechenden anonymisierten Auswertungen würde hilfreiche Informationen liefern: So ließe sich beispielsweise erkennen, welche Personen (Geschlecht, Alter, Herkunft usw.) mit welchen Problemstellungen in welchem Umfang Beratung und Unterstützung in Anspruch genommen haben. Hierüber kann die Stadt Entwicklungen und Veränderungen im Bedarf der Hilfesuchenden analysieren und die Beratungsaktivitäten mittelfristig entsprechend ausgestalten. Dieser Punkt schließt den Kreis zur Empfehlung zum Fach- und Finanzcontrolling, unter stärkerer Nutzung von Wirkungskennzahlen zu steuern.

Dokumentationsaufgaben sollen selbstverständlich nicht aus einem Selbstzweck heraus Personalressourcen binden; eine Abwägung zwischen dem Mehraufwand einer obligatorischen Dokumentation und dem daraus entstehenden Nutzen ist daher unerlässlich.

→ **Empfehlung**

Eine genauere Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Beratungsaktivitäten sollte die Erfolgskontrolle stärker unterstützen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der im Haushalt definierten Produktziele sinnvoll.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster nimmt über die Pflegebedarfsplanung aktiven Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes. Es bestehen funktionierende Strukturen und ein wirksames Instrumentarium, um die Pflegelandschaft bedarfsgerecht zu steuern.

→ **Feststellung**

Zukünftige Herausforderungen und Risiken, die sich insbesondere aus der erwarteten Zunahme des pflegebedürftigen Anteils der Bevölkerung bei gleichzeitig drohendem Fachkräftemangel im Pflegesektor ergeben, bezieht die Stadt in ihre Planung ein.

→ **Feststellung**

Die Pflegeplatzdichte ist in der Stadt Münster nach heutigem Stand relativ hoch. Dies korrespondiert zwar nicht mit dem vergleichsweise geringen Anteil pflegebedürftiger Menschen an den Münsteraner Einwohnern ab 65 Jahren, ist jedoch wahrscheinlich durch die Rolle der Stadt als Mitversorger des Umlandes zu erklären.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese soll 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.

Die Stadt muss zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang in der Stadt vorhanden sein.

In der **Stadt Münster** ist die Pflegeplanung organisatorisch der Fachstelle Sozialplanung in der Abteilung 50.1 zugeordnet. Das Sozialamt deckt den gesamten Katalog der Kapitel 3 bis 9 des SGB XII planerisch ab. Als gegenwärtig wichtigstes strategisches und programmatisches Ziel aus Planungssicht in Bezug auf die Hilfe zur Pflege nennt die Stadt die bedarfs- und bedürfnisgerechte, wohnortnahe Versorgung mit Pflegeleistungen, die ein weitgehend selbstbestimmtes Leben ermöglichen.

Zwischen Politik, Verwaltung und Leistungsanbietern verläuft die Zusammenarbeit seit Jahren konstruktiv und zeichnet sich durch einen weitestgehenden Konsens in Belangen der Pflegebedarfsplanung aus. Bei den örtlichen Trägern der freien Wohlfahrtspflege besteht eine hohe Innovationsbereitschaft, beispielsweise in Bezug auf Quartiersmanagement.

Die Planung unterliegt einer jährlichen Überprüfung und Fortschreibung. Im Bereich der seniorengerechten Quartiersentwicklung erfolgen laufende Anpassungen über den Austausch unter den Projektbeteiligten. Die Entwicklung eines Evaluationsdesigns ist beabsichtigt. Mitwirkende an der Pflegeplanung sind insbesondere die

- Konferenz Alter und Pflege,
- WTG-Behörde,
- Anbietervertreter und deren Umfeld
- Stadtplanung und
- Bauordnung.

Netzwerkarbeit ist ein elementarer Aspekt einer erfolgreichen Pflegeplanung. Nach Einschätzung der Stadt Münster funktionieren Kooperation und Vernetzung zwischen den relevanten Akteuren erfolgreich. In der altersgerechten Quartiersentwicklung liegt ein zusätzliches Kooperationsfeld, das die Zusammenarbeit im enger gefassten Handlungsfeld Pflege begünstigt und fördert. Dies wird zwar nicht gezielt seitens der Stadt gesteuert, ist aber ein durchaus erwünschter Nebeneffekt.

Die Pflegelandschaft in Münster zeigt eine relativ große Trägervielfalt. Sie ist aber vor allem durch Einrichtungen von Trägern der freien Wohlfahrtspflege, mehrheitlich konfessionellen Trägern, geprägt. Die nach Angaben der Stadt dort verlässlich bestehende Tarifbindung verursacht zwar höhere Kosten, denen aber aus Sicht der Verwaltung als WTG-Behörde eine hohe Qualität der Einrichtungen gegenübersteht. Die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Trägern werden als gut bezeichnet. Seit Jahren besteht Konsens darüber, dass kein Bedarf an einer Kapazitätsausweitung bei vollstationären Pflegeplätzen besteht. Im ambulanten Bereich richtet sich die Steuerung – am Bedarf orientiert – stetig in Richtung Angebotserweiterung aus. Allerdings sind die ambulanten Dienste Steuerungseinflüssen durch die Stadt insgesamt weniger aufgeschlossen als die lokalen Einrichtungsträger.

Als mittel- bis langfristig größten Risikofaktor für die bedarfsgerechte Versorgung nennt die Stadt Münster den sich abzeichnenden Fachkräftemangel im Pflegesektor. Zwar bestehen derzeit noch keine erheblichen Versorgungsengpässe, eine Tendenz zur Unterversorgung ist in der ambulanten Pflege aber bereits erkennbar. Vor allem bei der hauswirtschaftlichen Versorgung ist die Bedarfsdeckung schon jetzt nicht mehr in vollem Umfang sicherzustellen. Für Menschen

mit Anspruch auf SGB XII-Leistungen ist die Situation etwas günstiger, weil im Rahmen des Fallmanagements eine obligatorische Beratung und Unterstützung durch die Fachstelle Soziale Dienste für ältere und pflegebedürftige Menschen erfolgt. Für Pflegebedürftige außerhalb des Leistungsbezuges steht grundsätzlich dieselbe Beratung zur Verfügung, doch muss dieser Personenkreis dazu von sich aus aktiv Kontakt zur Pflege- und Wohnberatung aufnehmen.

Die Stadt nutzt seit 2015 die Möglichkeiten der verbindlichen Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG zur Angebotssteuerung für den vollstationären Sektor, seit 2018 allerdings nur noch für den Teilbereich der stationären Dauerpflege ohne Kurzzeitpflege. In den bisher beschlossenen Pflegebedarfsplänen ist für den Planungszeitraum bis 2021 kein Bedarf an zusätzlichen vollstationären Pflegeplätzen ausgewiesen. Vereinzelt Anfragen interessierter auswärtiger Investoren konnte mit Hinweis auf den Pflegebedarfsplan begegnet werden. Der bestehende Konsens in der Planung mit örtlichen Angebotsträgern führte in den letzten Jahren dazu, dass lediglich kleinere Um- und Ergänzungsbaumaßnahmen stattfanden. Da die Stadt Münster keine Investitionskostenzuschüsse mehr gewährt, würde das wirtschaftliche Risiko eventueller echter Kapazitätserweiterungen vollständig den Trägern auferlegt. Da die Kapazitätsreserven mittelfristig jedoch aller Voraussicht nach ausgeschöpft sein werden, ist zu klären, wie lange die derzeitige Strategie aufrechterhalten werden kann.

Außer auf der strategischen und planerischen Ebene sollte der Sozialhilfeträger auch operativ Überblick über vorhandene ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegeangebote haben. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um kurzfristig zu planen und zielgenaue Hilfe sicherstellen zu können. Die Stadt Münster verfügt über strukturierte Informationen zur Anzahl der Anbieter und deren Verortung im Stadtgebiet. Zudem werden dem Informationsbüro Pflege zweimal wöchentlich freie Platzkapazitäten in der stationären und teilstationären Versorgung sowie der Kurzzeitpflege gemeldet. Für den nicht-ambulantem Bereich steht insofern ein nahezu tagesaktuelles Instrument zur Auslastungs- und individuellen Hilfefallsteuerung zur Verfügung. In der Vergangenheit hat das Sozialamt sich bemüht, eine vergleichbare Informationsstruktur auch für ambulante Hilfen aufzubauen. Hinreichende Aktualität der Informationen war wegen der hohen Anforderungen an die Kooperationsbereitschaft aller Anbieter ambulanter Leistungen jedoch nicht sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten. Insbesondere die im Konsens aller maßgeblichen Akteure festgelegten Strategien sind ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung.

→ **Empfehlung**

Hinsichtlich der für die Zukunft absehbaren Versorgungsengpässe sollte die Stadt frühzeitig unter möglichst aktiver Einbindung der Pflegeanbieter Lösungen erarbeiten. Dies gilt vor allem für den ambulanten Sektor, in dem eine Unterversorgung teilweise bereits vorkommt.

Pflegeplatzdichte

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	8,44	7,66	8,80	9,45	10,75	12,20	16
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	49,89	37,94	43,16	46,05	50,40	56,68	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	5,28	0,33	3,44	4,18	4,66	6,25	15

Die Anzahl der stationären Pflegeplätze liegt in Münster im Vergleich der kreisfreien Städte beim Gesamt-Einwohnerbezug unter dem 1. Viertelwert. Dies korrespondiert mit dem geringen Seniorenanteil an der Gesamtbevölkerung und dem wiederum geringen Anteil der Pflegebedürftigen an den älteren Menschen. Bezogen auf diese „Ziel-Altersgruppe“ jedoch erscheint die Versorgungsdichte recht hoch: Hier wird der 3. Viertelwert fast erreicht. Auch die Zahl der Kurzzeitpflege ist auf einem hohen Niveau. Die statistisch gesehen sehr geringe Pflegebedürftigkeit der älteren Münsteraner Bevölkerung würde eine geringere Pflegeplatzdichte erwarten lassen. Jedoch führt die bereits erwähnte Bedeutung der Stadt für die Mitversorgung eines größeren Umlandes mit hoher Wahrscheinlichkeit eine entscheidende Rolle beim Pflegeplatzangebot.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Münster widmet der bedarfsgerechten Quartiersentwicklung große Aufmerksamkeit. Aus dem eingesetzten Instrument des Sozialmonitorings werden wichtige Erkenntnisse für zielgenaue Hilfen und Angebote gewonnen.

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

In der **Stadt Münster** werden siedlungsgeografische Aspekte ausdrücklich in die Quartiersentwicklung einbezogen. Sie beschränkt sich nicht auf die Themen Alter und Pflege, sondern bezieht im Sinne eines ganzheitlichen Konzeptes individuelle Merkmale und Besonderheiten des jeweiligen Quartiers ein. Diese Merkmale werden durch die Lage im Stadtgebiet, die Bebauungsstruktur, charakteristische Wohnbedingungen, demografische Strukturen und weitere Faktoren bestimmt. Insofern geht die ganzheitliche Betrachtungsweise weit über die in dieser Prüfung behandelten Aspekte der Hilfe zur Pflege hinaus, bezieht diese aber dennoch explizit ein. So wird beispielsweise bei Bedarf auch auf individuelle Beratung und Hilfefallsteuerung ausgerichtete Pflege- und Wohnberatung mindestens nachrichtlich in Angelegenheiten des Quar-

tiersmanagements eingebunden. Darüber hinaus sind Verwaltung und Quartiersmanagement über die Stelle der Sozial- und Pflegeplanung verknüpft.

Strategisch wird das Quartiersmanagement über einen Masterplan gesteuert, aus dem derzeit insgesamt neun konkrete Vorhaben abgeleitet sind. Sechs dieser Vorhaben sind umgesetzt, drei befinden sich im Planungsstadium. Die Stadt wird in den Prozessen unter anderem von Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbänden und weiteren Beteiligten, etwa örtlichen Wohnungsbauunternehmen, unterstützt. In Bezug auf das Thema Pflege liegt der Schwerpunkt auf der Schaffung quartiersbezogener Wohn- und Pflegeversorgungskonzepte. Bereits in den letzten Jahren sind in Münster unterschiedliche neue Wohnformen für Senioren und pflegebedürftige Menschen entstanden. Explizites Ziel bleibt es, eine bedürfnisgerechte, wohnortnahe Versorgung mit Pflegeleistungen sicherzustellen, die ein weitgehend selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Es besteht Konsens zwischen der Stadt Münster und Angebotsträgern pflegerischer Versorgung, dass die Kapazitäten an vollstationären Pflegeplätzen nicht erweitert werden sollen. Stattdessen wird eine stetige, am Bedarf orientierte Ausweitung nichtstationärer, in Quartierskonzepten eingebundener Versorgungsangebote angestrebt.

Idealerweise sollten Wirkungen von Prozessen und Maßnahmen der Quartiersentwicklung messbar, mindestens aber beschreibbar sein. Erste Erfolge lassen sich nach Angaben der Verwaltung erkennen, allerdings derzeit nur auf Basis von Beobachtungen bezüglich eintretender Veränderungsprozesse in den Quartieren. Ein systematisches Evaluationskonzept zur Erhebung und Bewertung valider Informationen ist derzeit noch nicht vorhanden. Gut ausgestaltet ist dagegen bereits die wissenschaftlich fundierte Informationserhebung zum Status quo von Stadtteilen und ausgewählten Quartieren. Die Stadt Münster hat ein Sozialmonitoring implementiert, dass derzeit auf Basis der Jahre 2014 bis 2016 quartiersbezogen die Entwicklung relevanter sozialer Verhältnisse aufzeigt. Damit ist eine wichtige methodische Voraussetzung für die Schaffung zielgenauer Hilfen und Unterstützungsangebote erfüllt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die methodische Analyse der sozialräumlichen Entwicklung fortsetzen und die Belange der Pflege im Rahmen des Gesamtkonzeptes weiterhin einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	In Münster sind die demografischen Bedingungen heute sehr günstig. Für die Zukunft ist allerdings mit einer massiven Zunahme des auf pflegerische Versorgung angewiesenen Anteils der Bevölkerung zu rechnen. Langfristig resultieren daraus bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.		
F2	Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Münster insgesamt sehr positiv. Allerdings besteht ein erhebliches Gefälle in der Sozialstruktur der einzelnen Stadtteile.		
F3	Die Stadt Münster hat durch eine frühzeitige Neubegutachtung sichergestellt, dass im Laufe des Jahres 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft werden konnten.		
F4	In der Stadt Münster liegt die Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege bezogen auf 1.000 Einwohner ab 65 Jahren genau im Mittelfeld der kreisfreien Städte. Von 2017 auf 2018 kam es zu einem erheblichen Fallzahlenrückgang.		
F5	Ein großer Teil der pflegebedürftigen Menschen kann seinen individuellen Pflegebedarf nicht aus Leistungen der Pflegeversicherung und eigenen Mitteln finanzieren.		
F6	Die ambulante Quote ist in Münster unter den kreisfreien Städten am höchsten. Diese Quote unterliegt in weiten Teilen nur begrenzt steuerbaren Einflussfaktoren. Dennoch konnte die Stadt Münster die ambulante Quote 2018 und 2017 gegen den Trend auf gleichem Niveau halten.		
F7	Die hohe Zahl pflegebedürftiger Menschen im Leistungsbezug ist grundsätzlich ein Belastungsfaktor für die Stadt Münster. Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren fallen dennoch moderat aus, weil der niedrige Anteil pflegebedürftiger Senioren entlastend wirkt.		
F8	Ebenso sind die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher insgesamt relativ niedrig. Doch besteht ein erheblicher Unterschied zwischen ambulanter und stati-		

	onärer Hilfe in der Positionierung im interkommunalen Vergleich: Die Transferaufwendungen sind außerhalb von Einrichtungen sehr niedrig, in Einrichtungen sehr hoch.		
F9	Weil ein Hilfefall in Einrichtungen in Münster fast sechsmal so hohe Transferaufwendungen verursacht wie eine ambulante Versorgung, ist der Grundsatz 'ambulant vor stationär' von besonderer finanzwirtschaftlicher Bedeutung.	E9	Die Stadt Münster sollte trotz der bereits hohen ambulanten Quote die Versorgung außerhalb von Einrichtungen weiter stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung in der Hilfe zur Pflege insgesamt zu begrenzen.
F10	In der Unterhaltsheranziehung liegt der Ertragsschwerpunkt deutlich bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Dies deutet darauf hin, dass die Bearbeitung im Bereich der ambulanten Hilfe verbessert werden könnte. Bei der Verbuchung von Unterhaltsforderungen und -erträgen hält die Stadt Münster die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht ein. Es werden erst tatsächliche Zahlungen, nicht jedoch bereits bestehende Forderungen verbucht.	E10.1	Die Stadt Münster sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfgewährung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.
		E10.2	Die Stadt Münster sollte die Praxis bei der Verbuchung von Unterhaltserträgen rechtskonform gestalten und bereits Forderungen gegenüber dem Unterhaltspflichtigen einbuchen.
F11	In der Stadt Münster erfüllen Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege im Großen und Ganzen die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung.		
F12	Die Einheitssachbearbeitung in den Leistungsfachstellen erscheint insgesamt vorteilhaft. Durch die hohe Aufgabenkomplexität wächst jedoch mit zunehmendem Umfang von Stellenvakanzen der organisatorische und individuelle Einarbeitungsaufwand erheblich.	E12	Die Stadt Münster sollte auf eine ausreichende Personalausstattung in den Leistungsbereichen achten. Damit das Konzept der Einheitssachbearbeitung nicht kontraproduktiv wird, sollten Vakanzen und der daraus resultierende Einarbeitungsaufwand so weit wie möglich minimiert werden.
F13	Verbesserungsspielraum besteht hinsichtlich der Digitalisierung. Die eingesetzte Fachanwendung unterstützt die Arbeitsprozesse nicht optimal. Maßnahmen des E-Governments sind grundsätzlich vorgesehen, konkrete Planungen für deren Umsetzung im Sozialamt liegen aber noch nicht vor.	E13	Wegen der hohen Aufgabenkomplexität sollten IT-Werkzeuge die Leistungsbereiche effektiv unterstützen. Die Stadt Münster sollte zeitnah prüfen, wie sich die gegenwärtige Unterstützung verbessern lässt. Zudem sollte dieser Bereich des Sozialamtes mit Priorität in den Maßnahmenkatalog für das E-Government aufgenommen werden.
F14	Eine Differenzierung der Stellenanteile nach ambulanter und stationärer Hilfe zur Pflege war wegen der Einheitssachbearbeitung mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Die nachfolgenden interkommunalen Vergleiche sind daher nachrichtlich ohne Einbeziehung der Daten für die Stadt Münster dargestellt.	E14	Die Stadt Münster sollte zeitnah die Stellenbeschreibungen aktualisieren. Dabei sollte es künftig möglich sein, die vollzeitverrechneten Stellenanteile großer Aufgabenblöcke wie der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bzw. in Einrichtungen direkt aus den Stellenbeschreibungen abzuleiten.
F15	Die Stadt Münster setzt in der Hilfe zur Pflege gängige Controlling-Instrumente wie Zieldefinitionen und Kennzahlen ein. Die Aussagefähigkeit und Steuerungsrelevanz ließe sich jedoch verbessern, etwa durch umfassendere Erkenntnisse über den Erfolg von Beratungsaktivitäten.	E15	Die Stadt Münster sollte zu bisher nur inhaltlich definierten Zielen zeitnah Planwerte festlegen. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob mit wenigen weiteren Kennzahlen steuerungsrelevante Informationen verbessern lassen. So sind zum Beispiel Wirkungskennzahlen sinnvoll, die Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Zugangs-

			steuerung liefern.
F16	In die individuelle Hilfefallsteuerung sind in der Stadt Münster mehrere Organisationseinheiten eingebunden, die jeweils einen spezifischen Beitrag in der Gesamtaufgabe Fallsteuerung leisten.	E16	Die Stadt Münster sollte versuchen, auch mit dem Universitätsklinikum ein standardisiertes Übergangsmanagement für Patienten, die in eine stationäre Pflegeeinrichtung entlassen werden sollen, zu vereinbaren.
F17	Positiv sind die Aktivitäten der Stadt im Münster im „Fallmanagement zur Teilhabe im Alter“ hervorzuheben. Diese fördern für den Personenkreis im Grundsicherungs-Bezug Teilhabe, Selbstbestimmung und Aktivierung. In Bezug auf die Hilfe zur Pflege wird damit ein nennenswerter Beitrag zur "Pflegebedarfsprophylaxe" geleistet.	E17	Für das Projekt „Fallmanagement zur Teilhabe im Alter“ sollte die Stadt Münster prüfen, ob in Bezug auf die Hilfe zur Pflege Wirkungskennzahlen gebildet und Maßnahmenerfolge gemessen werden können.
F18	Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Münster leistet einen wichtigen Beitrag im individuellen Beratungs- und Hilfeprozess.	E18	Eine genauere Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Beratungsaktivitäten sollte die Erfolgskontrolle stärker unterstützen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der im Haushalt definierten Produktziele sinnvoll.
F19	Die Stadt Münster nimmt über die Pflegebedarfsplanung aktiven Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes. Es bestehen funktionierende Strukturen und ein wirksames Instrumentarium, um die Pflegelandschaft bedarfsgerecht zu steuern.	E19	Die Stadt Münster sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten. Insbesondere die im Konsens aller maßgeblichen Akteure festgelegten Strategien sind ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung.
F20	Zukünftige Herausforderungen und Risiken, die sich insbesondere aus der erwarteten Zunahme des pflegebedürftigen Anteils der Bevölkerung bei gleichzeitig drohendem Fachkräftemangel im Pflegesektor ergeben, bezieht die Stadt in ihre Planung ein.	E20	Hinsichtlich der für die Zukunft absehbaren Versorgungsengpässe sollte die Stadt frühzeitig unter möglichst aktiver Einbindung der Pflegeanbieter Lösungen erarbeiten. Dies gilt vor allem für den ambulanten Sektor, in dem eine Unterversorgung teilweise bereits vorkommt.
F21	Die Pflegeplatzdichte ist in der Stadt Münster nach heutigem Stand relativ hoch. Dies korrespondiert zwar nicht mit dem vergleichsweise geringen Anteil pflegebedürftiger Menschen an den Münsteraner Einwohnern ab 65 Jahren, ist jedoch wahrscheinlich durch die Rolle der Stadt als Mitversorger des Umlandes zu erklären.		
F22	Die Stadt Münster widmet der bedarfsgerechten Quartiersentwicklung große Aufmerksamkeit. Aus dem eingesetzten Instrument des Sozialmonitorings werden wichtige Erkenntnisse für zielgenaue Hilfen und Angebote gewonnen.	E22	Die Stadt Münster sollte die methodische Analyse der sozialräumlichen Entwicklung fortsetzen und die Belange der Pflege im Rahmen des Gesamtkonzeptes weiterhin einbeziehen.

Tabelle 2: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Münster

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	2.776.237	3.067.273	3.473.561	2.668.766	2.217.108
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	9.043.850	9.298.052	9.421.289	8.157.778	8.498.606
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege 7. Kapitel SGB XII gesamt	11.820.087	12.365.325	12.894.850	10.826.544	10.715.714

Tabelle 3: Aufwendungen Pflegewohngeld in Euro Stadt Münster

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Pflegewohngeld	6.158.152	6.237.121	6.089.204	6.317.495	6.343.379

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

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	9.179	14.247	23.645	20.480	14.186
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	371.632	327.576	330.205	321.796	370.282
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	380.811	341.823	353.850	342.276	384.468

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeits-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Münster im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Controlling	7
Fach- und Finanzcontrolling	7
Steuerung der Leistungsgewährung	8
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	9
→ Einmalige Leistungen	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	16

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

Die sozialen Strukturen in der Stadt Münster sind besser als bei der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Auch wenn die Anzahl der SGB II-Leistungsbezieher in den letzten Jahren bis 2017 in Münster aufgrund der Flüchtlingswelle gestiegen ist, hat die Stadt mit Abstand die niedrigste SGB II-Quote. Die Lage auf dem Münsteraner Wohnungsmarkt ist angespannt. Die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum stieg u.a. an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten. Dies führt ab 2019 zu einer deutlichen Erhöhung der angemessenen Bruttokaltmiete, was zukünftig die Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung negativ beeinflussen wird.

Das Fach- und Finanzcontrolling der Stadt Münster ist so aufgebaut, dass sowohl die stadtinternen Stellen als auch die politischen Gremien mit ausreichenden Informationen versorgt werden. Die notwendige Transparenz ist damit gegeben.

Um die Leistungsgewährung steuern zu können, liegt ein schlüssiges Konzept vor. Durch eine regelmäßige Überprüfung der festgelegten Richtwerte in einem Turnus von zwei Jahren wurde ab 2019 wieder eine Fortschreibung dieser Werte vorgenommen. Die Steuerung wird durch gut strukturierte Dezernatsverfügungen unterstützt.

Die Stadt Münster erzielt im Jahr 2018 und auch 2017 den Minimalwert der Vergleichskommunen bei den Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Dies korrespondiert mit der geringen SGB II-Quote der Stadt. Je Leistungsbezieher liegen die Aufwendungen bedingt durch das hohe Mietniveau relativ hoch.

Bei den Transferaufwendungen für einmalige Leistungen positioniert sich Münster im Mittelfeld der Vergleichsstädte. Im Jahr 2017 waren die einmaligen Leistungen deutlich höher als 2018. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Münster, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Die Verfügungen der Ämter 50 und 59 der Stadt Münster zu den einmaligen Leistungen bieten eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

Das SGB II sieht in der derzeitigen Fassung eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich:

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II,
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II und
- Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II.

Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger und haben insoweit Rechte und Pflichten der Bundesagentur für Arbeit. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass sich Faktoren wie z.B. das lokale Mietniveau und der lokale Wohnungsmarkt sowie die Leistungsgewährung durch die Jobcenter auf die Kosten für Unterkunft auswirken.

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

→ Strukturen

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune nicht oder nicht zeitnah ändern. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und sind auch Einflussfaktoren für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Dabei sind u.a. folgende Einflüsse bedeutsam:

- das lokale Mietniveau und die damit verbundenen Angemessenheitsgrenzen,
- der lokale Wohnungsmarkt und die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum sowie
- die SGB II-Quote.

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹⁾	8,4	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	5,3	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	24.110	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahresdurchschnitt	10.806	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	453	391	404	420	450	502	22

¹⁾Stand Dezember 2016;

²⁾Stand Kaufkraftbericht 2018

Die sozialen Strukturen in der **Stadt Münster** sind besser als bei der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Die SGB II-Quote ist die mit Abstand niedrigste. In allen anderen kreisfreien Städten in NRW sind anteilig wesentlich mehr Menschen auf soziale Leistungen angewiesen.

Anzahl der SGB II Leistungsbezieher von 2015 bis 2018 Stadt Münster

2015	2016	2017	2018
21.100	21.294	22.336	21.411

Bis 2017 ist die Zahl der Leistungsbezieher in Münster deutlich angestiegen. Dies liegt primär an den geflüchteten Menschen.

Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Die Nettoeinkünfte sind in Münster im Vergleich zu den anderen Städten überdurchschnittlich. Nur vier der Vergleichsstädte haben ein höheres Einkommensniveau in der Bevölkerung. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen.

Münster gehört zu den 50 Prozent der Städte mit dem geringsten Anteil an Schülern und Schülerinnen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Es ist also davon auszugehen, dass Münster zukünftig einen geringeren Anteil an Menschen mit einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt hat.

Bei der Bevölkerungsstruktur sind sowohl der Jugendanteil (unter 20jährige) als auch der Anteil älterer Menschen (Personen ab 65 Jahren) sehr gering. In keiner anderen Vergleichsstadt ist der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter so hoch wie in Münster. Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahresdurchschnitt ist in Münster aber vergleichsweise gering. Dies korreliert mit der unterdurchschnittlichen SGB II Quote.

Vergleichsweise hoch ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten der Unterkunft. Dies entspricht im Wesentlichen der maximal angemessenen Nettokaltmiete, die in Münster überdurchschnittlich ist. Nach eigenen Beobachtungen des Jobcenters der Stadt Münster hat sich der Druck auf den Münsteraner Wohnungsmarkt in den letzten Jahren erhöht. Die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum stieg u.a. an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten. Die Lage auf dem Münsteraner Wohnungsmarkt ist angespannt.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Münster schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und klare Zielvorgaben auf allen Ebenen. Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht.

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

Darüber hinaus sollte die Stadt ein Fachcontrolling für die Grundsicherung für Arbeitssuchende eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Seit dem 01. Januar 2012 hat die **Stadt Münster** als zugelassener kommunaler Träger die alleinige Aufgabenwahrnehmung der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen.

Ausgangspunkt der Ziele des Jobcenters in Münster sind die gesetzlich festgelegten Ziele gemäß § 48b Abs. 3 SGB II. Diese Ziele werden in einer Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS) und der Stadt Münster operationalisiert. Ebenfalls Bestandteil der Zielvereinbarung sind die gemeinsamen Schwerpunkte in der Grundsicherung für Arbeitssuchende des Landes Nordrhein-Westfalens für das Jahr 2018. Die Bundes- und Landesziele werden mit den kommunalen Zielen der Stadt Münster in Einklang gebracht. Zu den kommunalen strategischen Zielen der Stadt Münster gehören u.a.:

- Langzeitleistungsbeziehende und Langzeitarbeitslose aktivieren, Integrationschancen verbessern und soziale Teilhabe ermöglichen,
- Integration geflüchteter Menschen in Arbeit und Ausbildung gestalten sowie
- Integration von Jugendlichen, insbesondere in den Ausbildungsmarkt, verbessern.

In der Stadt Münster ist die Aufgabe Controlling organisatorisch in der Fachstelle Finanzen und zentrale Dienste zusammengefasst. Eine enge Zusammenarbeit ist gewährleistet. Die relevanten Informationen zu Steuerung, Statistik und Haushalt sind damit an einer Stelle gebündelt, stehen aber bei Bedarf dezentral den Sachgebieten zur Verfügung.

Um die finanzielle Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Münster im Blick zu behalten, erfolgt eine Kontrolle der Transferaufwendungen des Jobcenters durch die Fachstelle Finanzen und zentrale Dienste. Des Weiteren wird die Quote der Stattgaben in Widerspruchsverfahren, Anerkennnisse und Stattgaben in Klageverfahren regelmäßig betrachtet.

Sofern sich ein Risiko abzeichnet, dass die Haushaltsansätze nicht eingehalten werden können oder andere Auffälligkeiten bestehen, erfolgt ein Austausch. Gegenmaßnahmen werden geprüft und bei Möglichkeit ergriffen. Da es sich bei den Kosten der Unterkunft um eine Pflichtleistung handelt, sind die Handlungsmöglichkeiten sehr begrenzt. Sofern nötig, werden die Haushaltsansätze für zukünftige Haushaltspläne angepasst.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ Feststellung

Die Stadt Münster verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat die Kommune Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Die **Stadt Münster** hat ein Konzept zur Bestimmung der Angemessenheit der Bedarfe der Unterkunft in den Leistungskreisen SGB II und SGB XII entwickelt. Angemessene Nettokaltmieten und kalte Betriebskosten werden aus dem qualifizierten Mietspiegel bzw. dem Betriebskostenspiegel für Nordrhein-Westfalen des Deutschen Mieterbundes e.V. abgeleitet. Unter Berücksichtigung der getroffenen Feststellungen werden die angemessenen Unterkunftskosten (Bruttokaltmiete ohne Heizkosten) festgelegt. Hiermit verfügt sie über ein schlüssiges Konzept. Datengrundlagen und Herleitungen von Richtwerten im schlüssigen Konzept waren nicht Gegenstand der Prüfung der gpaNRW.

In einem regelmäßigen Turnus von zwei Jahren findet eine Überprüfung und Aktualisierung statt.

Zudem wurde eine Dezernatsverfügung und zusätzliche Anlagen entwickelt, die die Sachbearbeitung unterstützen, die Leistungen gesetzeskonform zu gewähren. Entscheidungen für jeden denkbaren Einzelfall können hierdurch nicht abgeleitet werden. Die Prüfung der Sachverhalte erfolgt in Münster anhand von Einzelfallentscheidungen, bei denen pflichtgemäßes Ermessen ausgeübt wird und die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur Produkttheorie beachtet wird.

Ob tatsächlich ausreichend angemessener Wohnraum in Münster vorhanden ist, ist durch eine Fachanwendung eines externen Anbieters überprüfbar.

→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

Die Stadt Münster erzielt unter allen Vergleichsstädten in Relation zur Einwohnerzahl die geringsten Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher liegen aufgrund des angespannten Wohnungsmarkts auf hohem Niveau.

→ Feststellung

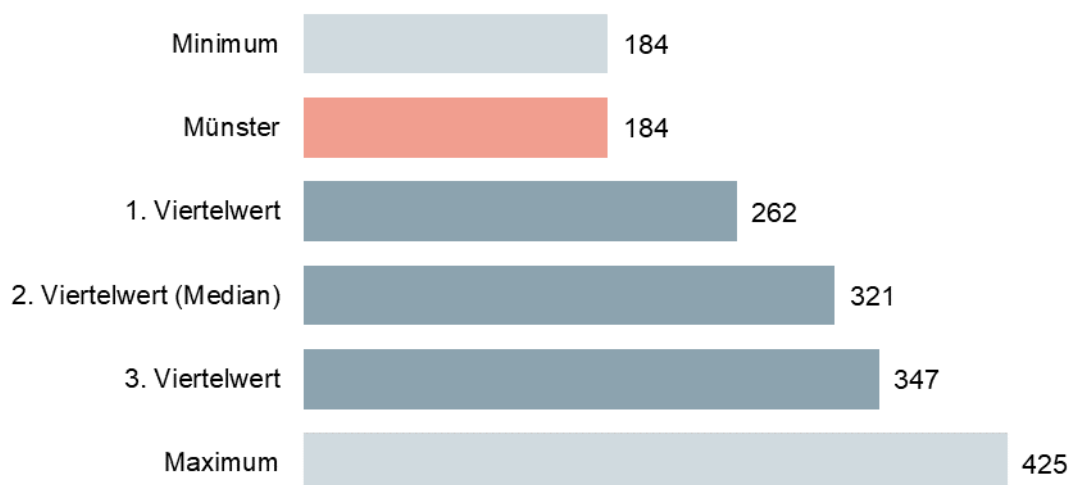
Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Münster in einer Dezernatsverfügung ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat die Rückzahlungen und Guthaben aus Betriebs- und Heizkostenabrechnungen über einen langen Zeitraum bis zu einer Höhe von 50,00 Euro nicht auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung angerechnet und damit gegen § 22 Absatz 3 Sozialgesetzbuch II verstoßen. Bedarfe im Einzelfall wurden hierdurch teilweise nicht reduziert. Eine jährliche Anforderung der Abrechnungen durch die Sachbearbeitung wurde nicht vorgegeben. In 2019 hat sie die Vorgehensweise bereits korrigiert.

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:



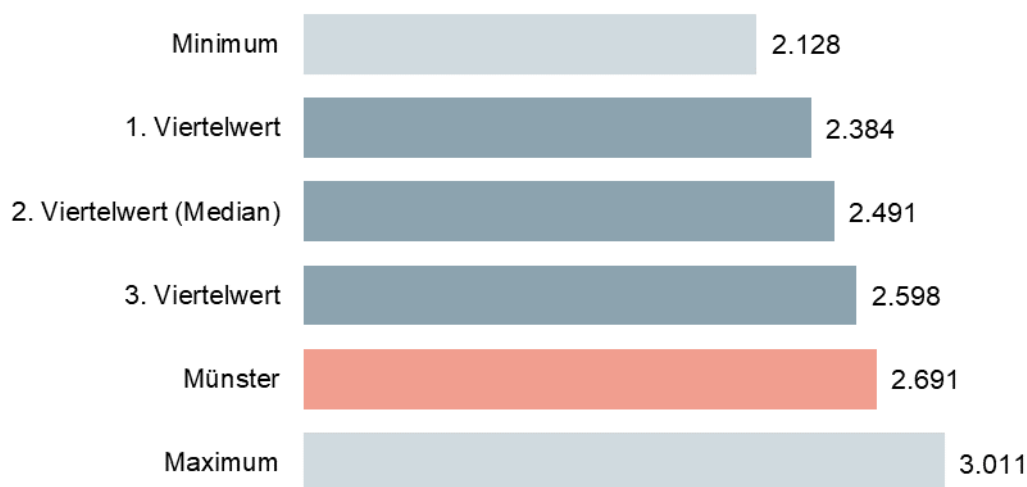
2017 positionierte sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
191	191	280	315	353	428	22

Die **Stadt Münster** erzielt im Jahr 2018 und auch 2017 den Minimalwert der Vergleichskommunen bei den Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner. Dies korrespondiert mit der geringen SGB II-Quote der Stadt.

Die Richtwerte für die Mietobergrenzen sind ab 2019 in Münster durch die turnusmäßige Überprüfung und Aktualisierung angehoben worden, zum Beispiel von 465,50 Euro auf 492,50 Euro als Bruttokaltmiete für eine Ein-Personen Bedarfsgemeinschaft. Daher ist zukünftig mit höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu rechnen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2018



2017 positionierte sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.667	2.165	2.404	2.473	2.620	2.866	22

Die **Stadt Münster** gehört 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind die hohen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Werden diese Richtwerte überschritten, wird ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet. Dieses ist in einer Dezernatsverfügung der Stadt Münster beschrieben.¹ Im Laufe des Jahres 2019 wurde dieses Verfahren weitergehend konkretisiert und u.a. um persönliche Gespräche mit der Sachbearbeitung und weitere Unterstützungsangebote ergänzt. Ebenfalls werden in der Verfügung Ausnahmen für den Verzicht auf die Aufforderung zur Senkung benannt.

Für die Prüfung und Bearbeitung einer Betriebs- und Heizkostenabrechnung wurden in der Verfügung Hinweise über die Anrechnung von Rückzahlungen und Guthaben gegeben. Laut Rückmeldung des Jobcenters der Stadt Münster wurden die Standards für die Anforderung von Abrechnung und dessen Bearbeitung in den letzten Jahren gesenkt. Dies geschah aufgrund von erheblichen personellen Engpässen und hohem Arbeitsaufkommen.

¹ Vgl. Dezernatsverfügung Leistungen für die Unterkunft nach § 22 SGB II, § 35 SGB XII bzw. §§ 2/3 AsylbLG, Stand April 2018

Folgende Regelungen wurden u.a. getroffen:

- Nur die vom Leistungsbezieher eingereichten Abrechnungen werden geprüft und bearbeitet. Eine jährliche Anforderung der fehlenden Abrechnungen durch die Sachbearbeitung wurde nicht vorgegeben.
- Ermittelte Rückzahlungen und Guthaben werden erst ab einem Wert von 50,00 Euro bedarfsmindernd berücksichtigt oder bei Erforderlichkeit ein Rückforderungsverfahren durchgeführt.

Die Stadt Münster verstößt durch diese Regelungen gegen den § 22 Absatz 3 Sozialgesetzbuch II. Rückzahlungen und Guthaben, die dem Bedarf für Unterkunft und Heizung zuzuordnen sind, mindern die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Monat der Rückzahlung oder der Gutschrift. Bei fehlender Mitwirkung des Leistungsbeziehers wäre die Durchführung eines Rückforderungsverfahrens notwendig. Die Festlegung einer Nichtprüfungsgrenze von 50,00 Euro ist nicht vorgesehen. Problematisch ist dieses insbesondere, da hierdurch die Transferaufwendungen trotz Nachweis über einen geringeren tatsächlichen Bedarf im Einzelfall nicht gesenkt wurden sowie mögliche Erträge aus Rückforderungsverfahren nicht generiert werden konnten.

Durch die fehlende Anforderung der jährlichen Abrechnungen besteht zudem das erhöhte Risiko, dass vorhandene Rückzahlungen und Guthaben nicht erkannt werden und damit ebenfalls Erträge aus Rückforderungsverfahren ausbleiben.

Ab 2019 müssen die Abrechnungen von der Sachbearbeitung wieder jährlich angefordert werden. Eine Berücksichtigung von Rückzahlungen und Guthaben erfolgt dabei auch bei Werten unter 50,00 Euro.

Die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten erfolgt getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten. Für die Überprüfung der Angemessenheit der Heizkosten sind ebenfalls eine Dezernatsverordnung und weitere Anlagen vorhanden.² Münster hat aus dem bundesweiten Heizspiegel dazu Nichtprüfungsgrenzen aus dem Produkt des Verbrauchswertes des Heizspiegels mit der angemessenen Wohnfläche differenziert nach Brennstoffart festgelegt. Alle Verbräuche unter diesem Wert werden nicht im Einzelfall geprüft. Im Umkehrschluss werden alle Fälle über dem Grenzwert im Einzelfall geprüft und ggf. wird der Leistungsbezieher zur Kostensenkung aufgefordert.

² Dezernatsverordnung Heizkosten/ Kosten für Warmwasserbereitung, Stand 10. Januar 2017

→ Einmalige Leistungen

→ Feststellung

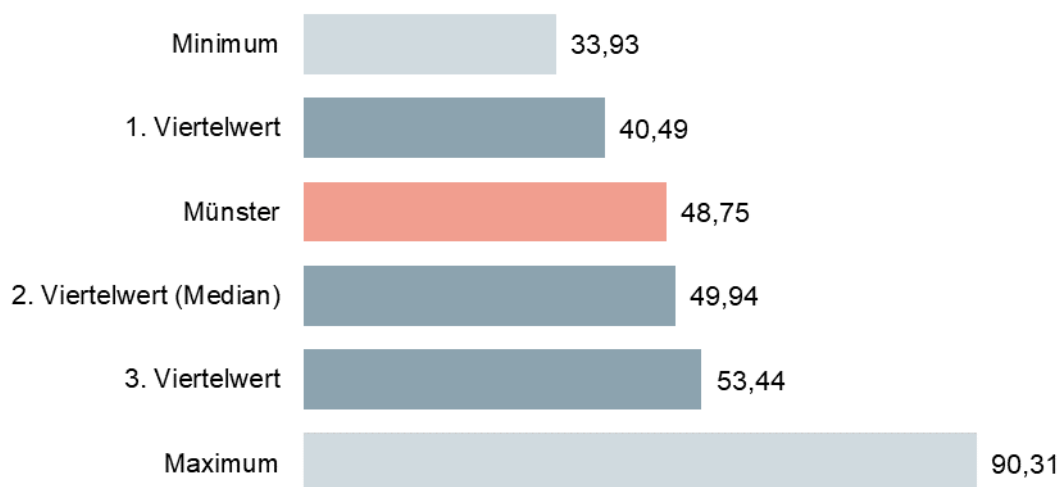
Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Münster unauffällig dar. Die Stadt hat mit einer Dezernatsverfügung und Anlagen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird nicht dargestellt. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar wurden ermittelt. Im Bereich des Hausrats wurde nur eine Gesamtsumme festgelegt. Diese Hinweise bieten insgesamt eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.

→ Feststellung

Im Rahmen der Arbeitshinweise wird bereits der Grundsatz aufgeführt, dass die Gewährung von einmaligen Leistungen gemäß § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II nur für die Erstausrüstung möglich ist. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist, wird grundsätzlich gegeben. Eine klare Abgrenzung von § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und § 24 Abs. 1 SGB II findet allerdings nicht statt.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstausrüstungen Richtwerte festlegen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstausrüstung als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II durch die Kommune und der Ersatzbeschaffung als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für 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 Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
56,97	33,18	51,86	56,73	61,12	104	22

Zur Unterstützung der Sachbearbeitung gibt es bei der Stadt Münster eine Dezernatsverfügung zu den einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II.³ Exemplarisch wird von der gpaNRW auf die Regelungen zur Richtlinie für die Erstaussstattung der Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten eingegangen.

Münster setzt gesonderte Pauschalen für Hausrat und Mobiliar an. Die Wohnungserstaussstattungs pauschalen staffeln sich nur nach Anzahl der Personen in einer Bedarfsgemeinschaft. Die Staffelung der Richtwerte wird also durch die Anzahl der Personen in einer Bedarfsgemeinschaft vorgegeben. Eine weitere Differenzierung der Pauschalen wird nicht vorgenommen.

³ Vgl. Dezernatsverfügung Einmalige Bedarf, Stand 21. Dezember 2018

Von Vorteil ist, dass die Stadt Münster für den notwendigen durchschnittlichen Bedarf für die Wohnungserstausrüstung für jeden Gegenstand bei Mobiliar Einzelpreise im Rahmen der Hinweise benannt hat. Bei Hausrat erfolgt keine Differenzierung auf die einzelnen Gegenstände. So werden die Bedarfe zwar grundsätzlich durch festgelegte Pauschalen berücksichtigt, im Einzelfall können diese allerdings nicht direkt an den konkreten Bedarf im Bereich Hausrat angepasst werden. Reduzierungen der Pauschalen um bereits vorhandene Gegenstände müssen durch jede/n Mitarbeiter/in manuell ermittelt werden. Hierdurch entsteht das erhöhte Risiko für eine fehlende einheitliche Sachbearbeitung.

In den Arbeitshinweisen wird bereits der Grundsatz aufgeführt, dass die Gewährung von einmaligen Leistungen gemäß § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II nur für die Erstausrüstung möglich ist. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist, ist damit grundsätzlich gegeben.

→ **Empfehlung**

Die Staffelung der Pauschalen sollte weitergehend nach der Struktur der Bedarfsgemeinschaft differenziert werden. Denkbar wäre u.a. eine ergänzende Betrachtung nach dem Alter der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft oder dem Status (z.B. Alleinstehende oder alleinerziehende Person, Partner oder Kind).

→ **Empfehlung**

Bei einmaligen Beihilfen nach § 24 Abs. 3 SGB II sollten für jeden Gegenstand im Bereich Hausrat Einzelpreise ermittelt werden. Zur besseren Entscheidung des konkreten Bedarfs im Einzelfall sollten diese Werte dann als Ergänzung in die Arbeitshilfe mit aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Münster fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Das eingerichtete Fach- und Finanzcontrolling in der Stadt Münster schafft ausreichende Transparenz für alle Beteiligten und klare Zielvorgaben auf allen Ebenen. Das Budget des Jobcenters wird regelmäßig überwacht.		
F2	Die Stadt Münster verfügt über gute Grundlagen, um die Leistungsgewährung zu steuern.		
F3	Die Stadt Münster erzielt unter allen Vergleichsstädten in Relation zur Einwohnerzahl die geringsten Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher liegen aufgrund des angespannten Wohnungsmarkts auf hohem Niveau.		
F4	Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Münster in einer Dezernatsverfügung ausführlich beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wird im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Diese Hinweise bieten eine gute Hilfestellung zur gesetzeskonformen Gewährung von Leistungen in der Praxis.		
F5	Die Stadt Münster hat die Rückzahlungen und Guthaben aus Betriebs- und Heizkostenabrechnungen über einen langen Zeitraum bis zu einer Höhe von 50,00 Euro nicht auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung angerechnet und damit gegen § 22 Absatz 3 Sozialgesetzbuch II verstoßen. Bedarfe im Einzelfall wurden hierdurch teilweise nicht reduziert. Eine jährliche Anforderung der Abrechnungen durch die Sachbearbeitung wurde nicht vorgegeben. In 2019 hat sie die Vorgehensweise bereits korrigiert.		

	Feststellung		Empfehlung
F6	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Münster unauffällig dar. Die Stadt hat mit einer Dezernatsverfügung und Anlagen Vorgaben zur Gewährung von einmaligen Leistungen nach § 24 Abs. 3 SGB II gemacht. Entsprechende Pauschalen wurden ermittelt. Eine Differenzierung nach weiteren Kriterien wird nicht dargestellt. Einzelpreise für jeden Gegenstand bei Mobiliar wurden ermittelt. Im Bereich des Hausrats wurde nur eine Gesamtsumme festgelegt. Diese Hinweise bieten insgesamt eine gute Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis.	E6.1	Die Staffelung der Pauschalen sollte weitergehend nach der Struktur der Bedarfsgemeinschaft differenziert werden. Denkbar wäre u.a. eine ergänzende Betrachtung nach dem Alter der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft oder dem Status (z.B. Alleinstehende oder alleinerziehende Person, Partner oder Kind).
		E6.2	Bei einmaligen Beihilfen nach § 24 Abs. 3 SGB II sollten für jeden Gegenstand im Bereich Hausrat Einzelpreise ermittelt werden. Zur besseren Entscheidung des konkreten Bedarfs im Einzelfall sollten diese Werte dann als Ergänzung in die Arbeitshilfe mit aufgenommen werden.
F7	Im Rahmen der Arbeitshinweise wird bereits der Grundsatz aufgeführt, dass die Gewährung von einmaligen Leistungen gemäß § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II nur für die Erstausrüstung möglich ist. Die Abgrenzung zu einem Erhaltungs- und Ergänzungsbedarf, der aus den Regelbedarfen zu bestreiten ist, wird grundsätzlich gegeben. Eine klare Abgrenzung von § 24 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und § 24 Abs. 1 SGB II findet allerdings nicht statt.	E7	Zur besseren Abgrenzung der Leistungsarten sollte in den Arbeitshinweisen an exponierter Stelle darauf verwiesen werden, dass die Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren ist. Diese Klarstellung kann das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt Münster fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Unterstützt werden kann dies durch einen Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung im Fachverfahren.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt
Münster im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
Datenlage	7
Straßendatenbank	8
Kostenrechnung	9
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	10
→ Prozessbetrachtung	12
Aufbruchmanagement	12
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	16
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	20
Strukturen	20
Bilanzkennzahlen	21
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	23
Alter und Zustand	24
Unterhaltung	26
Reinvestition	31
→ Finanzierung	34

→ Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Der Stadt Münster gelingt es in herausragender Weise, die Herausforderung der Erhaltung der Verkehrsflächen in technischer wie bilanzieller Hinsicht anzunehmen, zukunftsfähige, nachhaltige Strategien zu entwickeln und in Managementsysteme zu implementieren. Die hierfür erforderlichen Datengrundlagen hat sie weitestgehend geschaffen. Mit einer netzweiten Zustandserfassung und –bewertung wie auch einer Differenzierung der Erhaltungsaufwendungen und Investitionen nach Straßenkategorien kann sie diese noch optimieren und so weitere wichtige Grundlagen für ihr Erhaltungsmanagement schaffen.

Mit dem in 2018 gestarteten Projekt „Tiefbau Infrastruktur Management Münster“ (TIMM) soll eine ganzheitliche Betrachtung des Infrastrukturmanagements über den gesamten Lebenszyklus gewährleistet werden. Dazu werden die planerischen, technischen und kaufmännischen Aspekte für alle Anlagen des Infrastrukturvermögens verbunden. Organisatorisch hilft dabei die dezentrale Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen im Amt für Mobilität und Tiefbau, die Verbindung von technischen und kaufmännischen Aspekten zu gewährleisten. Die bereits seit Jahren praktizierte nachhaltige Erhaltungsstrategie mit einem frühzeitigen Eingreifen und angemessene Instandhaltungsmaßnahmen wird durch TIMM weiter optimiert und ermöglicht es der Stadt, noch aktiver steuern und agieren anstatt nur reagieren zu können. Ziel muss es daher sein, die entwickelten Erhaltungsstrategien für die einzelnen Straßenkategorien auf das gesamte Verkehrsflächennetz und später auf die weiteren Anlagen des Infrastrukturvermögens zu übertragen. So können die bereits erzielten positiven Ergebnisse dieses Projektes etabliert und fortgeführt werden. Um das strategische und operative Erhaltungsmanagement in diesem Sinne langfristig zu nutzen und kontinuierlich weiterzuentwickeln, wird es erforderlich sein, die finanziellen und personellen Ressourcen für dieses Projekt zu verstetigen.

Strategisches Ziel der Stadt Münster ist der bilanzielle und technische Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens. In bilanzieller Hinsicht ist dies der Stadt in den vergangenen Jahren seit der Eröffnungsbilanz jedoch nicht gelungen. Der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens hat sich in den zehn Jahren um 158 Mio. Euro bzw. 25 Prozent verringert. Der tatsächliche Zustand zeigt sich demgegenüber noch sehr positiv, belegt allerdings auch bereits leichte Verschlechterungen in den vergangenen Jahren. Dies spiegelt sich auch im Anlagenabnutzungsgrad wider, der mit 57 Prozent eine beginnende Überalterung des Vermögens zeigt.

Dem kontinuierlichen Vermögensverzehr konnte die Stadt Münster bisher nicht über ausreichende Investitionen entgegenwirken. In den letzten zehn Jahren lag die Reinvestitionsquote im Durchschnitt bei nur 30 Prozent. In der Vergangenheit war dies aufgrund der ausgewogenen Altersstruktur des Vermögens aber auch aus technischer Sicht noch angemessen. Allerdings

wird mit zunehmendem Alter des Vermögens auch der Reinvestitionsbedarf steigen. Die gestiegenen Reinvestitionen der letzten Jahre, insbesondere ab dem Jahr 2017, weisen daher in die richtige Richtung. Auch die Berechnungen des Amtes für Mobilität und Tiefbau ausgehend von den Baujahren und den gewählten Ersatzzeitpunkten belegen ab 2028 einen deutlich erhöhten Finanzbedarf für Reinvestitionen. Diese Berechnungen wie auch die Entwicklungen im Projekt TIMM führten zu dem Ergebnis, dass die festgelegten Nutzungsdauern gegenüber der tatsächlichen technischen Lebensdauer der Verkehrsflächen zu vorsichtig angesetzt wurden. Im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten und unter Berücksichtigung der gewählten Erhaltungsstrategie der jeweiligen Straßenkategorie sollte die Stadt versuchen, die bilanzielle und technische Nutzungsdauer in Einklang zu bringen.

Um die festgelegte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen erreichen zu können, ist eine ausreichende und angemessene Unterhaltung des Vermögens erforderlich. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Durchschnitt der letzten elf Jahre in Münster mit 0,94 Euro je qm auf einem guten und konstanten Niveau. Allerdings fließen dennoch nur etwa 72 Prozent des nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erforderlichen Finanzbedarfs in die Verkehrsflächen. Insbesondere die Aufwendungen für die Instandsetzung sind im Verhältnis zu den anderen Erhaltungsmaßnahmen noch zu gering und liegen nur auf dem Niveau der Aufwendungen für Instandhaltungen. Bestätigt wird dies durch die eigenen ersten Berechnungen des Amtes für Mobilität und Tiefbau auf Basis der Erhaltungsstrategie für einzelne Straßenkategorien über den gesamten Lebenszyklus. Diese beinhalten ebenfalls höhere Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen.

Im Rahmen der Qualitätssicherung nimmt das Aufbruchmanagement eine wesentliche Rolle ein, um das Erreichen der Nutzungsdauer nicht zu gefährden und den Zustand der Flächen zu erhalten. Das Amt für Mobilität und Tiefbau hat den Prozess des Aufbruchmanagements detailliert beschrieben und gewährleistet damit grundsätzlich die ordnungsgemäße Wiederherstellung der Aufbrüche. In der Praxis kann der Prozess jedoch aufgrund der knappen Personalausstattung nicht in Gänze durchgeführt werden, so dass insbesondere die Kontrollen nicht in dem erforderlichen Maße durchgeführt werden können.

→ 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.

In der letzten Prüfrunde konnte die gpaNRW der **Stadt Münster** bereits eine gute Steuerung ihrer Verkehrsflächen bescheinigen. Seitdem hat die Stadt ihre Managementsysteme kontinuierlich weiterentwickelt. Im Fokus steht dabei das in 2017 initiierte und im April 2018 gestartete Projekt „Tiefbau Infrastruktur Management Münster (TIMM)“. Damit soll eine ganzheitliche Betrachtung des Infrastrukturmanagements über den gesamten Lebenszyklus gewährleistet werden. Dazu werden die planerischen, technischen und kaufmännischen Aspekte für alle Anlagen des Infrastrukturvermögens – Straßen, Kanäle, Brücken, Verkehrssteuerungs- und Parkleitsystem – verbunden.

Das Projekt ist zunächst befristet auf drei Jahre angelegt. Bereits nach der Hälfte der Projektzeit kann das Amt für Mobilität und Tiefbau die Erfolge des Projektes darstellen.

→ Feststellung

Der ganzheitliche Ansatz des Infrastrukturmanagements, den die Stadt Münster mit dem Projekt TIMM verfolgt, hat sich bewährt.

Ebenso wird aber deutlich, dass die Entwicklung und der Aufbau dieses Erhaltungsmanagements in strategischer und operativer Hinsicht eine große Herausforderung sind. Dieser neuen Herausforderung stellt sich die Stadt Münster in besonders guter Weise. So zielt die Vorgehensweise in erster Linie auf den tatsächlichen Werterhalt des Infrastrukturvermögens. Die Arbeiten werden auch mit dem Abschluss der Projektphase und der Aufstellung der Finanzprognosen und der netzweiten Erhaltungsstrategie nicht abgeschlossen sein. Um das Erhaltungsmanagement langfristig und zukunftsorientiert zu etablieren, müssen die Informationen regelmäßig fortgeschrieben, weiterentwickelt und den aktuellen Anforderungen und möglichen Veränderungen angepasst werden.

→ Empfehlung

Um die Erfolge aus dem Projekt TIMM langfristig zu etablieren und die Managementsysteme zur Erhaltung der Verkehrsflächen sukzessive auszubauen und zu optimieren, sollte die Stadt Münster die personellen und finanziellen Ressourcen für das Projekt verstetigen.

Mit der Zusammenlegung des Tiefbauamtes und der Verkehrsplanung zum Amt für Mobilität und Tiefbau wurde das Amt zum 1. August 2019 neu organisiert. Dabei wurden die Sachgebiete

„Erhaltungsmanagement“ und „Aufgrabungsmanagement“ eingerichtet. Dem Sachgebiet „Erhaltungsmanagement“ sind sieben Stellen zugeordnet: drei befristete Stellen TIMM und vier Stellen Straßeninformationsdatenbank. Die betriebswirtschaftliche Stelle TIMM soll dauerhaft im Sachgebiet Finanzen verbleiben.

Auf das Aufgrabungsmanagement geben wir im Rahmen der Prozessbetrachtung in diesem Bericht näher ein.

Diese Organisation ist aus Sicht des Amtes für Mobilität und Tiefbau aber nur ein erster Schritt. Geplant ist eine Fachstelle „Infrastrukturmanagement“, in der die Aufgaben des Erhaltungsmanagements für die Straßen, Brücken, Lichtsignalanlagen und die Parkleitsysteme sowie das Aufgrabungsmanagement zusammengeführt werden. Damit kann die zentrale inhaltliche Ausrichtung des Tiefbau Infrastruktur Managements Münster auch organisatorisch umgesetzt werden. Aus Sicht der gpaNRW ist diese organisatorische Ausrichtung zu befürworten, da sie die erforderliche Abstimmung der Erhaltung der verschiedenen Infrastrukturanlagen optimal unterstützt.

Datenlage

→ Feststellung

Die Stadt Münster verfügt über eine gute Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Alle wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor und werden laufend erweitert und aktualisiert.

Die Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Münster** hat die in ihrer Unterhaltungspflicht liegenden Straßen und Wirtschaftswege in der Straßendatenbank erfasst und schreibt die Daten regelmäßig fort. Der Straßenabschnitt ist dabei zunächst in Fahrbahn und die Nebenflächen rechts und links unterteilt. Diese Anlagenstruktur nutzt die Stadt sowohl für die Anlagenbuchhaltung als auch das strategische Erhaltungsmanagement. Zusätzlich sind diese Anlagen in der Straßendatenbank nach der jeweiligen Nutzung differenziert. 19 unterschiedliche Nutzungen für die Fahrbahn und die Nebenflächen sind dazu hinterlegt. Ebenso können die Verkehrsflächen auch nach der Straßenkategorie differenziert werden.

Die Finanzdaten liegen in Münster nur auf Ebene der Verkehrsflächen vor. Eine systematische Erhebung der Aufwendungen und Investitionen nach den Straßenkategorien und Nutzungen gibt es bislang nicht. In ihrem strategischen Erhaltungsmanagement hat die Stadt Münster Erhaltungsstrategien für unterschiedliche Straßenkategorien entwickelt. Um diese entsprechend steuern zu können, sollten die Aufwendungen auch nach diesen Straßenkategorien getrennt erfasst werden.

→ Empfehlung

Die Aufwendungen und Investitionen sollten entsprechend der Erhaltungsstrategien für die unterschiedlichen Straßenkategorien und ggf. Nutzungen erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Münster die Aufwendungen im Rahmen der Unterhaltung der Verkehrsflächen nach den durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen differenziert. Dies ermöglicht es, die Unterhaltungsaufwendungen nicht nur nach der Höhe insgesamt zu bewerten, sondern auch in wie weit diese Mittel in die Instandsetzung und damit die nachhaltige Erhaltung fließen.

Straßendatenbank

→ Feststellung

In der Straßendatenbank liegen alle wesentlichen steuerungsrelevanten Daten und Informationen vor. Auch das Aufbruchmanagement ist inzwischen implementiert, allerdings noch nicht für den Einsatz freigeschaltet. Besonders positiv herauszustellen ist, dass die Stadt Münster ein strategisches und operatives Erhaltungsmanagement aufbaut. Hierbei legt sie anhand der Lebenszykluskosten die optimale Erhaltungsstrategie für die Straßenkategorie fest. Im operativen Erhaltungsmanagement werden die Instandsetzungs- und Erneuerungsprogramme für den kurz- und mittelfristigen Zeitraum definiert und die Zustandsdaten kontrolliert.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Münster** setzt seit vielen Jahren eine Straßendatenbank ein. Bereits in der letzten Prüfrunde konnte die gpaNRW feststellen, dass in der Datenbank alle wesentlichen steuerungsrelevanten Informationen hinterlegt sind. Diese wurden auch in den vergangenen Jahren fortgeschrieben, ergänzt und optimiert. So kann auch die Datenlage zu den Aufbaudaten sukzessive ergänzt werden. Wurden Bodengutachten erstellt, sind diese als PDF-Dokument hinterlegt. Mit der stadtweiten Implementierung von TIMM werden die Aufbaudaten vollständig hinterlegt werden können.

Das Aufbruchmanagement hat die Stadt Münster seit der letzten Prüfung erweitert und optimiert. Es ist grundsätzlich in der Straßendatenbank implementiert, allerdings durch den IT-Dienstleister noch nicht freigeschaltet. Hierauf gehen wir in der Prozessbetrachtung zum Aufbruchmanagement detailliert ein.

Auch die Informationen zu den Zustandsdaten fließen in die Straßendatenbank ein. Für die Hauptverkehrsstraßen und das Vorbehaltsnetz erfolgt alle vier bis fünf Jahre eine messtechnische Zustandserfassung und –bewertung für Teile dieses Netzes. Für die übrigen Flächen erfolgt durch eigene Mitarbeiter eine visuelle Zustandserfassung und –bewertung. Dazu hat die Stadt Münster einen ihren Anforderungen entsprechenden Schadenskatalog erstellt. Die Mitarbeiter erfassen softwaregestützt schadhafte Flächen standardmäßig im Laufe des Jahres und bewerten diese, um anschließend die geeigneten Maßnahmen festzulegen. Aus den Informationen der Zustandserfassungen erstellt die Stadt jährlich ein Bauprogramm.

Da jeweils nur ein Teil des Verkehrsflächennetzes erfasst und bewertet wird, liegt eine Zustandserfassung und –bewertung für die gesamten Verkehrsflächen in Münster nicht vor. Um die Auswertungen der Zustandserfassungen der letzten Jahre aufgrund geänderter Auswertungsregeln vergleichbar zu machen, hat die Stadt in 2019 eine komplette Neuauswertung der

letzten drei Messkampagnen beauftragt. Ein vorläufiges Ergebnis für rund 440 km des Hauptverkehrsstraßennetzes liegt vor. Hierauf gehen wir im Kapitel „Erhaltung der Verkehrsflächen“ detaillierter ein.

Im Rahmen des Projektes TIMM hat die Stadt Münster ihr Erhaltungsmanagement weiter optimiert. Aus der eigenen bisherigen Strategie mit der Aufbereitung und Auswertung der durchgeführten Maßnahmen und dem Abgleich mit technischen Regelwerken hat die Stadt Münster Erhaltungsstrategien für die verschiedenen Straßenkategorien entwickelt. Für die innerhalb der Nutzungsdauer der jeweiligen Straßenkategorie möglichen Erhaltungsmaßnahmen hat die Stadt Einheitspreise hinterlegt. Grundlage für die Auswahl der wirtschaftlichsten Strategie für die jeweilige Straßenkategorie ist dabei der jährliche Preis pro qm. Dieser ergibt sich aus den Anschaffungs- und Herstellungskosten, die über Abschreibungen auf die Nutzungsdauer der Verkehrsfläche verteilt werden, sowie den Kosten für die betriebliche Erhaltung, die Instandhaltung und die erforderlichen Instandsetzungsmaßnahmen über die gesamte Nutzungsdauer.

Aus diesem strategischen Erhaltungsmanagement, das langfristig über den gesamten Lebenszyklus den konsumtiven und investiven Ressourcenbedarf ermittelt, generiert die Stadt Münster das operative Erhaltungsmanagement. Dieses beinhaltet für einen kurz- bis mittelfristigen Zeitraum das operative Bauprogramm. Aus den Informationen der Streckenkontrollen und der sensitiv visuellen und messtechnischen Zustandserfassung und –bewertung erstellt die Stadt zum einen die To-do-Listen für die kurzfristig abzuarbeitenden Maßnahmen in der betrieblichen Erhaltung und der Instandhaltung. Zum anderen plant sie den Bedarf und erstellt das Erhaltungsprogramm für die Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen.

In einem nächsten Schritt verfolgt die Stadt Münster das Ziel, diese Erhaltungsstrategien anlagenübergreifend, d. h. für die Verkehrsflächen, Brücken, Kanäle und die Verkehrsleit- und Parksysteme, aufeinander abzustimmen. Gelingt es, die Reinvestitionszeitpunkte und ggf. größere Instandsetzungsmaßnahmen zeitlich auf einander fallen zu lassen, können so die notwendigen Finanzressourcen gesamtstädtisch reduziert werden.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Münster führt im Amt für Mobilität und Tiefbau eine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Damit liegen ihr die für die strategische und operative Steuerung erforderlichen Finanzdaten vor.

Für die interne Steuerung benötigt die Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die **Stadt Münster** führt für ihre Verkehrsflächen eine Kostenrechnung. Als Kostenstellen hat sie die Fahrbahn und die Nebenflächen definiert. Die Kosten fließen vollständig und ggf. über Zuschlagssätze auf Vollkostenbasis hochgerechnet ein. Auf dieser Grundlage kann die Stadt die tatsächlichen Aufwendungen für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen darstellen und auswerten. Ebenso kann sie die Unterhaltungsaufwendungen nach den jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen in die betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung differenzieren. Allerdings liegt diese gute Datenlage und Auswertbarkeit nur für die Verkehrsflächen insgesamt vor.

Nach den jeweiligen Straßenkategorien, für die sie Erhaltungsstrategien definiert, differenziert die Stadt ihre Kostenrechnung nicht. (vgl. Kapitel Datenlage)

→ **Empfehlung**

Eine weitere Differenzierung der Kostenrechnung nach den Straßenkategorien, für die eine Erhaltungsstrategie definiert ist, ermöglicht es der Stadt, die Kosten auszuwerten und die Zielerreichung zu überprüfen.

Die Stadt hinterlegt die Kosten sukzessive in der Straßendatenbank. Eine Verknüpfung der Kostenrechnung zur Straßendatenbank existiert nicht. Entscheidend für die Steuerung ist, die Daten so detailliert wie nötig in der Straßendatenbank zu hinterlegen. Die Steuerungsrelevanz sollte dabei immer im Blick behalten werden.

Zusätzlich nutzt das Amt für Mobilität und Tiefbau eine Projektmanagementsoftware. Hierüber werden alle Projekte des Amtes mit ihren Kosten und Terminen sowie der Beschreibung der Maßnahme bearbeitet und verwaltet. Diese Projektmanagementsoftware hat eine Schnittstelle zur Finanzsoftware, so dass die Projektsteuerung des Amtes für Mobilität und Tiefbau optimal unterstützt wird.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster verfolgt das Ziel, den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens zu erhalten. Mit dem strategischen und operativen Erhaltungsmanagement hat die Stadt optimale Voraussetzungen geschaffen, dieses Ziel zu erreichen und aktiv zu steuern. Die Amtssteuerung des Amtes für Mobilität und Tiefbau ist als vorbildlich bezeichnen.

Die Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Aus dem strategischen Erhaltungsmanagement der **Stadt Münster** ergibt sich auch die Gesamtstrategie. Die Stadt will den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens erhalten. Die Erhaltungsstrategie zielt darauf ab, frühzeitig und nachhaltig zu unterhalten. Dies optimiert über den gesamten Lebenszyklus betrachtet den erforderlichen Finanzmitteleinsatz und versetzt die Stadt in die Lage aktiv steuern und somit agieren anstatt nur reagieren zu können.

Im Haushalt hat die Stadt für das Produkt 120101 – Bereitstellung von Verkehrsflächen – zwei Ziele formuliert:

- Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit durch schnelle und bedarfsgerechte Reparaturen.
- Die Nutzer/Anlieger sind mit der Durchführung von Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen zufrieden.

Hierzu ist jeweils eine Kennzahl ausgewiesen, die die Zielerreichung messbar macht.

Die Ziele der Verkehrsflächenerhaltung zeigen in Abhängigkeit von der Betrachtungsweise (Nutzersicht, Verkehrsträgersicht u.a.) unterschiedliche Ausprägungen. Um z. B. auch die Nutzersicht in den Fokus zu nehmen, identifiziert die Stadt die verschiedenen Nutzer wie z. B. Radverkehr und ÖPNV und versucht diese Sichten über Qualitäten zu steuern.

Im Rahmen der Amtssteuerung hat sich das Amt für Mobilität und Tiefbau in fünf Zielkategorien insgesamt 13 strategische Ziele gesetzt. Über operative Ziele sind die strategischen Ziele konkretisiert und messbar gemacht. Dazu sind Messgrößen definiert, die mit einem Zielwert versehen sind. Für jedes operative Ziel ist eine verantwortliche Person benannt. Die Zielerreichung wird regelmäßig durch die Gegenüberstellung des Ist kontrolliert. Ein möglicher Handlungsbedarf wird ebenso dokumentiert wie bestehende Chancen und Risiken. Liegt ein Handlungsbedarf vor, so entwickelt die verantwortliche Person einen Vorschlag zur Gegensteuerung. Die Entscheidung obliegt der Amtsleitung. Über die Entwicklung der einzelnen Ziele wird quartalsweise an die Amtsleitung, Abteilungsleitung, den Managementbeauftragten und den für das Controlling Verantwortlichen berichtet.

Im Rahmen ihrer nachhaltigen Steuerung hat das Amt für Mobilität und Tiefbau das Asset Management zur Unterstützung der Führungs- und Managementaufgaben implementiert. Es dient der ziel- und aufgabenorientierten Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Aspekte. Die Aufgabe und deren Organisation unter vorgegebenen Zielen und Standards ist Gegenstand dieses Managements. Hiermit verfolgt das Amt für Mobilität und Tiefbau das Ziel, das strategische Erhaltungsmanagement zu einem nachhaltigen Asset Management weiterzuentwickeln. Noch offen ist in diesem Zusammenhang eine Risikoanalyse und -bewertung, die es als weiteren Baustein zu entwickeln gilt. Die Entwicklungen und Ergebnisse des Projektes TIMM greifen dabei bereits in dieses Managementsystem und können so die Verantwortung für die Aufgabe der Verkehrsflächenerhaltung stärken.

→ 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.

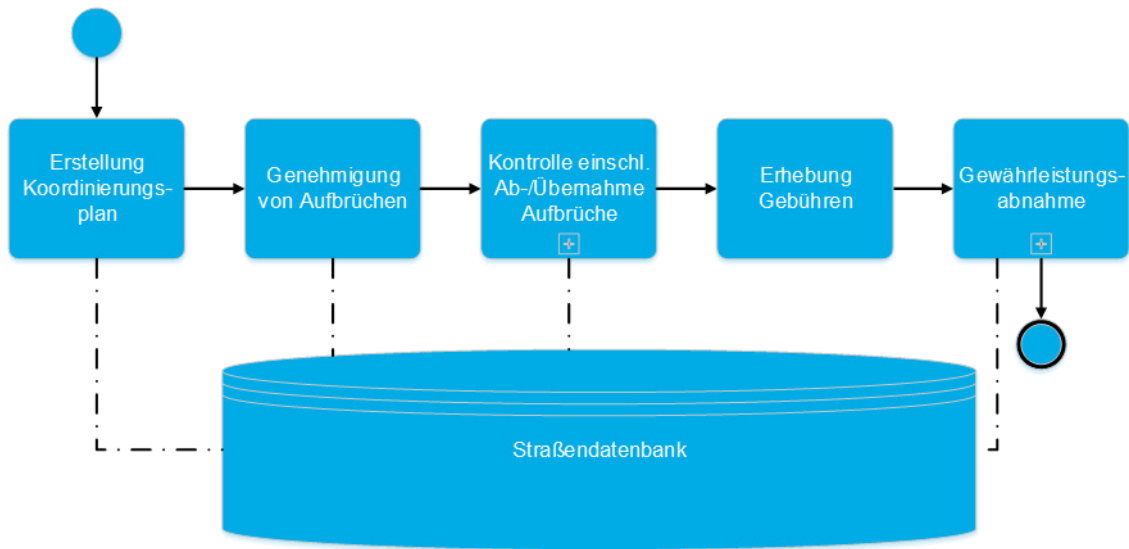
→ Feststellung

Die Stadt Münster hat den Aufgrabungsprozess definiert und beschrieben. Dieser gewährleistet grundsätzlich die Qualitätssicherung für eine ordnungsgemäße Wiederherstellung der Aufgrabungen. Allerdings führt die knappe Personalausstattung wie aber auch die fehlende Freischaltung der neuen Aufgrabungsdatenbank als Teil der Straßendatenbank dazu, dass der Prozessablauf in der Praxis nicht in Gänze eingehalten werden kann. Insbesondere die Kontrollen können nur noch in einem zu geringen Umfang durchgeführt werden.

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



Die **Stadt Münster** hat das Aufbruchmanagement als ein wesentliches Element ihres Erhaltungsmanagements definiert. Insofern sollte es erweitert, optimiert und mit der Straßendatenbank verbunden werden. Das Amt für Mobilität und Tiefbau hat für das Aufgrabungsmanagement die Prozesse definiert und beschrieben sowie den Prozessablauf grafisch dargestellt. Es gibt zwei verschiedene Prozessdarstellungen: den Aufgrabungsprozess für die Stadtwerke und den Aufgrabungsprozess nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG). Größere Maßnahmen bildet die Stadt über ihre Projektmanagementsoftware ab.

Seit der letzten Prüfung hat das Amt für Mobilität und Tiefbau im Rahmen der Optimierung eine neue Aufgrabungsdatenbank in der Straßendatenbank implementiert. Diese ist grundsätzlich einsatzbereit, jedoch noch nicht in Betrieb genommen, da noch offene Fragestellung u. a. bezüglich datenschutzrechtlicher Aspekte geklärt werden müssen. Daher muss derzeit noch mit der alten Aufgrabungsdatenbank gearbeitet werden, die keine Verbindung zur Straßendatenbank besitzt.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte zeitnah die Voraussetzungen schaffen, um die neue Aufgrabungsdatenbank in der Straßendatenbank in den Echtbetrieb nehmen zu können.

Durch die neue Datenbank werden viele Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank weitere für das Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt. Damit können dann nicht nur alle eigenen Maßnahmen in der Abstimmung und Koordinierung berücksichtigt werden, auch könnte die Abstimmung bereits in der Planung erfolgen und nicht wie bisher erst mit bereits geplanten Maßnahmen.

→ Feststellung

Die neue Datenbank sichert eine verbesserte Abstimmung aller Beteiligten bereits während der Planungsphase und ermöglicht es der Stadt, alle eigenen Maßnahmen zu integrieren und in das Qualitätssicherungsmanagement zu implementieren.

Zusätzlich zu der neuen Aufgrabungsdatenbank soll auch das Aufgrabungsmanagement organisatorisch als ein Sachgebiet eingerichtet werden. Mit der Neuorganisation zum 1. August 2019 hat die Stadt Münster dies umgesetzt. Grundsätzlich sind dem neuen Sachgebiet sechs Stellen zugeordnet: vier Stellen aus dem Breitbandausbau und zwei Stellen Aufgrabungen. Die zwei Stellen für die Aufgrabungen sind allerdings noch unbesetzt. Insofern konnte die Personalstärke auch mit der Neuorganisation noch nicht verbessert werden, so dass weiterhin nur der Breitbandausbau mit dem vorhandenen Personal betreut werden kann.

In den Quartalsbesprechungen stimmt sich die Stadt mit den Stadtwerken zu geplanten investiven Maßnahmen ab. Andere Versorgungsträger und Telekommunikationsunternehmen fragt die Stadt bei ihrerseits geplanten Maßnahmen an. Auf die derzeit noch eingesetzte, alte Aufgrabungsdatenbank können nur die Stadt und die Stadtwerke zugreifen. Andere Versorger und Telekommunikationsunternehmen melden ihre Maßnahmen per E-Mail an die dafür eingerichtete Mailadresse. Die neue Aufgrabungsdatenbank wird zukünftig Zugriffsrechte für alle Versorger und auch die ausführenden Firmen vorsehen. So können alle Versorger wie auch die Stadt selbst ihre Maßnahmen direkt in der Datenbank hinterlegen und der Koordinierungsprozess inklusive der Erstellung des Koordinierungsplans wird erleichtert und optimiert.

Für die Genehmigung der Aufbrüche ist das Amt 66 zuständig. Aktuell wird dazu ein standardisierter Vordruck genutzt. Die Stadtwerke haben eine generelle Jahresgenehmigung. In Einzelfällen kann es zu Versagungen oder Terminverschiebungen kommen. Die Beteiligten werden in diesen Fällen individuell informiert. Mit der neuen Aufgrabungsdatenbank soll zukünftig auch der Genehmigungsprozess in der Datenbank abgebildet werden.

Rechtzeitig vor Beginn der Arbeiten erhält die Stadt vom Vorhabenträger eine Baubeginnanzeige. Die Stadtwerke tragen den Baubeginn selber in die Datenbank ein. In der Datenbank sind auch alle Basisinformationen wie die ausführende Firma mit einem Ansprechpartner und der Ausführungszeitraum enthalten. Mit der neuen Aufgrabungsdatenbank werden die Vorhabenträger direkten Zugriff auf die Datenbank haben und den Baubeginn über eine entsprechende Eingabe anzeigen. So wird dann auch der Abgleich der Baubeginnanzeige mit der Genehmigung erleichtert und die Stadt kann Maßnahmen ergreifen, sofern sie Abweichungen feststellt.

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen macht die Stadt Münster bereits in der Genehmigungsverfügung. Zudem hat sie ein Handbuch erstellt, das die technischen Vorschriften für das Wiederherstellen des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen für Münster beinhaltet. Vor Beginn der Arbeiten führt die Stadt gemeinsam mit dem Vorhabenträger eine Trassenbegehung durch. Dabei wird der Ausgangszustand dokumentiert und die Durchführung und Wiederherstellung besprochen.

Der Aufgrabungsprozess der Stadt Münster sieht grundsätzlich regelmäßige Kontrollen während der Ausführung vor. In der Praxis werden derzeit jedoch keine gezielten Kontrollen durchgeführt. Da keine speziellen Kontrolleure für die Aufbrüche eingesetzt werden, kontrollieren die Verkehrssicherheitskontrolleure soweit es zeitlich im Rahmen ihrer Touren möglich ist die Aufbrüche mit. Im Rahmen der Neuorganisation des Aufbruchmanagements sollten auch Aufbruchkontrolleure eingestellt werden. Die zwei Stellen für die Aufgrabungen sind im Rahmen der Neuorganisation zwar eingerichtet, aber nicht besetzt worden. Somit können die Aufgrabungen weiterhin nicht im erforderlichen Maße kontrolliert werden. Die Kontrolle der Aufbrüche dient dazu, Fehler in der Ausführung frühzeitig zu erkennen und entsprechend gegensteuern zu

können. Auch wenn die Stadt über die TVA-MS konkrete Vorgaben für die Wiederherstellung des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen macht, ersetzt dies nicht die Kontrollen vor Ort.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die zwei Stellen für das Aufgrabungsmanagement - wie in der Neuorganisation vorgesehen - zeitnah besetzen. Nur so kann die erforderliche Kontrolle der Aufgrabungen gewährleistet werden.

Fehlende Kontrollen führen dazu, dass Aufbrüche nicht immer fachgerecht wiederhergestellt werden. In der Konsequenz führt dies zu einer schnelleren Verschlechterung des Straßenzustandes. Dies stellt auch die Stadt Münster bei ihren Aufgrabungen fest. So weisen die jüngeren Aufgrabungen tendenziell einen schlechteren Zustand auf als vor etwa zehn Jahren.

Stellen die Verkehrssicherheitskontrolleure Mängel fest, werden diese in der Datenbank dokumentiert und der Vorhabenträger informiert und zur Beseitigung der Mängel aufgefordert. Die Beseitigung der Mängel wird kontrolliert. Nur in Ausnahmefällen setzt die Stadt aktuell eine Frist für die Beseitigung der Mängel. Zukünftig soll dies systematisch über die neue Datenbank erfolgen und auch entsprechend kontrolliert werden.

Über die TVA-MS sind die Vorhabenträger verpflichtet entsprechende Nachweise wie Verdichtungskontrollen mit dem Antrag auf Abnahme einzureichen. Zukünftig soll dies auch regelmäßig kontrolliert werden.

Nach Beendigung der Arbeiten muss der Vorhabenträger die Fertigstellung melden und einen Antrag auf Abnahme stellen. Bei größeren Maßnahmen erfolgt die Abnahme durch einen Vor-Ort-Termin mit dem Versorgungsträger, der ausführenden Firma und der Stadt. Bei kleineren Maßnahmen übernimmt der Verkehrssicherheitskontrolleur die Abnahme. Für die Entscheidung über die Abnahme bezieht die Stadt die vorliegende Dokumentation des Ausgangszustandes mit ein. Die Abnahme wird in einem Abnahmeprotokoll dokumentiert, welches alle Beteiligten abschließend unterzeichnen. Etwaige Mängel werden im Protokoll festgehalten und die Stadt fordert den Vorhabenträger entsprechend auf, die Mängel zu beseitigen. Die Stadt überprüft und protokolliert die Beseitigung der Mängel. Die Dokumentation der Abnahme hinterlegt sie in der Datenbank.

Die Straßen werden in Münster im Rahmen der Verkehrssicherung regelmäßig durch die Verkehrssicherheitskontrolleure begangen. Eine explizite Kontrolle der Aufbrüche erfolgt dabei nicht. Die Kontrolleure haben über ihre Toughbooks Zugriff auf die Straßendatenbank. Dort sind die Aufbrüche allerdings nur grafisch hinterlegt. Da die Aufgrabungsdatenbank nicht mit der Straßendatenbank verknüpft ist, hat der Kontrolleur hierauf keinen Zugriff. Mit der neuen Aufgrabungsdatenbank, die Bestandteil der Straßendatenbank ist, sind die Informationen zu den Aufbrüchen auch auf den Toughbooks der Kontrolleure abrufbar. Dies wird die Kontrolle und die Dokumentation – auch von eventuell festgestellten Mängeln – deutlich vereinfachen.

Eine Gewährleistungsabnahme zum Ende der Gewährleistungsfrist führt die Stadt Münster nur bei großen Maßnahmen durch. Diese erfolgt analog der Abnahmekontrolle der Aufbrüche.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

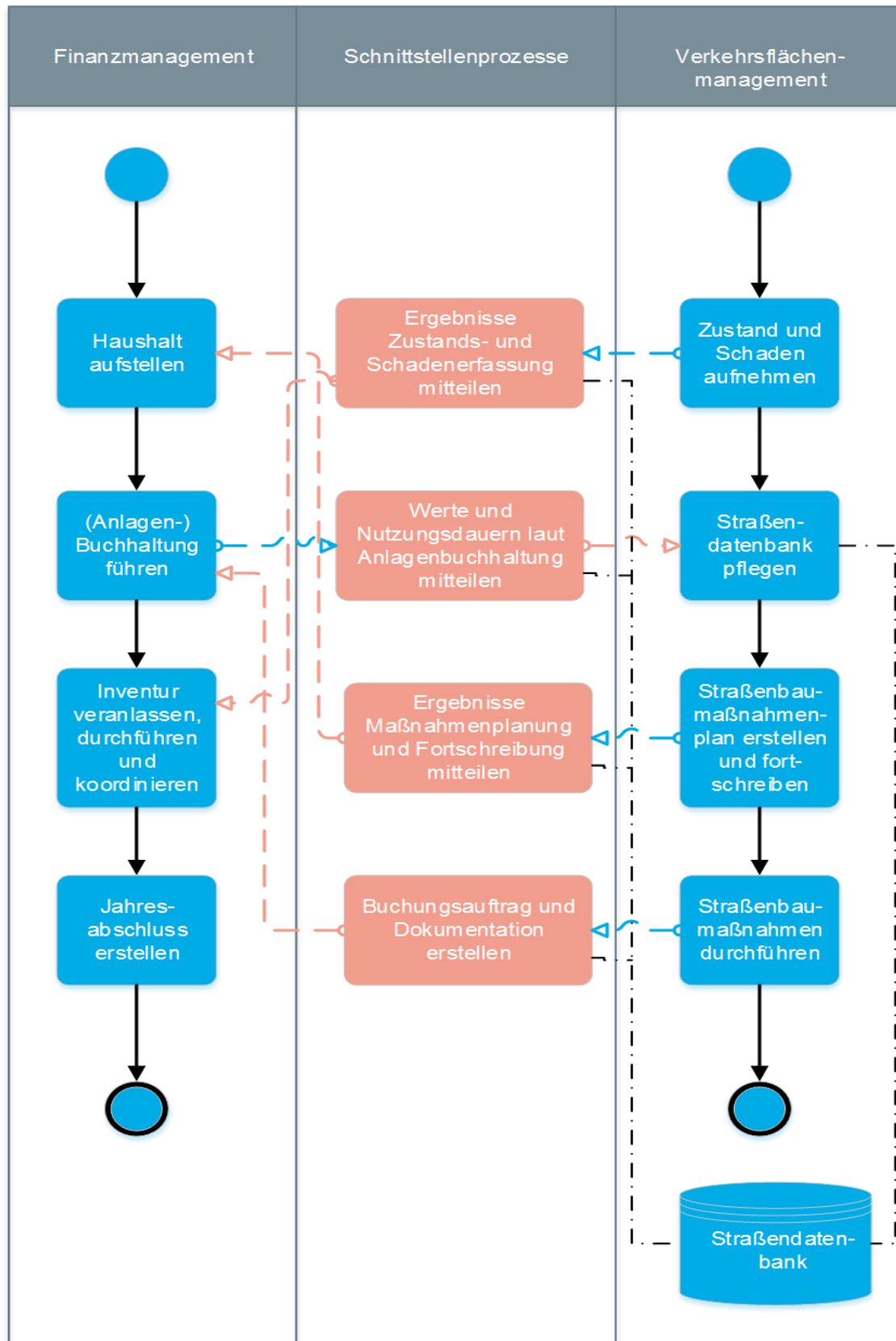
→ Feststellung

Die dezentral geführte Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen im Amt für Mobilität und Tiefbau ermöglicht einen engen und direkten Austausch und gewährleistet die Verbindung von technischen und kaufmännischen Aspekten.

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



In der **Stadt Münster** ist die Anlagenstruktur für die Anlagenbuchhaltung und das strategische Erhaltungsmanagement in der Straßendatenbank identisch. Der Straßenabschnitt ist aufgeteilt in die Fahrbahn und die Nebenflächen rechts und links. Für das operative Erhaltungsmanagement sind die Anlagen in der Straßendatenbank zusätzlich nach der Nutzung und der Straßenkategorie differenziert.

Die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank werden als zwei getrennte Systeme geführt und sind nicht über eine Schnittstelle miteinander verbunden. Aktuell läuft noch immer ein Abgleich der Datenbestände beider Systeme. Dieser Abgleich muss gewährleistet sein, um die Grundlagen für das nachhaltige Erhaltungsmanagement zu schaffen. Aktuell sind dafür nur befristete Stellen eingerichtet.

→ **Empfehlung**

Um den Abgleich der Datenbestände zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank aktuell für die Grundlagenermittlung des Erhaltungsmanagements aber auch zukünftig im Rahmen der laufenden Datenpflege zu gewährleisten, sollte die Stadt prüfen, ob die eingerichteten Stellen hierfür nicht dauerhaft verstetigt werden.

Zukünftig soll die Anlagenbuchhaltung auch mit den Fachdatensystemen verbunden werden. Dies ist als eine Aufgabe im Rahmen des Projektes TIMM definiert. Die Daten aus der Straßendatenbank sollen einmal jährlich in die Anlagenbuchhaltung importiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank sollten zukünftig wie geplant über eine Schnittstelle miteinander verbunden werden.

Eine Besonderheit im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten ist die Organisation der Anlagenbuchhaltung in Münster. Die Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen erfolgt dezentral im Amt 66. Dies gewährleistet eine direkte und enge Abstimmung sowie die Verbindung von fachlichem und kaufmännischem Know-How.

Für die körperliche Inventur der Verkehrsflächen ist das Amt 66 zuständig. Nach Aussage der Stadt erfolgt diese im Wege der permanenten Inventur. So ist es auch in den Inventurrichtlinien beschrieben. Die Inventurrichtlinien ermöglichen jedoch keine ordnungsgemäße Inventur. Sie regeln für die Verkehrsflächen lediglich das Verfahren bei Zugängen und Abgängen, beziehen sich somit ausschließlich auf den Bestand. Die körperliche Inventur dient jedoch im Besonderen auch dazu, zu überprüfen, ob der Buchwert des Vermögens noch dem tatsächlichen Wert entspricht. Daher ist für die körperliche Inventur eine Zustandserfassung und –bewertung der Verkehrsflächen erforderlich.

→ **Feststellung**

Eine Zustandserfassung und –bewertung für das gesamte Verkehrsflächennetz liegt in Münster nicht vor. Somit wurde die Stadt bislang auch den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur nicht gerecht.

Für die Hauptverkehrsstraßen und das Vorbehaltsnetz lässt die Stadt Münster alle vier bis fünf Jahre eine messtechnische Zustandserfassung und –bewertung durchführen. Für die übrigen Flächen erfolgt durch eigene Mitarbeiter eine visuelle Zustandserfassung und –bewertung anhand eines eigens entwickelten Schadenskatalogs. Diese Zustandserfassungen und –bewertungen erfolgen jedoch in Münster bislang nicht flächendeckend. Im Rahmen des Projektes

TIMM hat sich das Amt für Mobilität und Tiefbau mit möglichen Verfahren der Zustandserfassungen und –bewertungen kritisch auseinandergesetzt. Aufgabe und Ziel ist es, die Grundlagen für eine permanente Inventur zu schaffen.

→ **Feststellung**

Im Rahmen von TIMM arbeitet das Amt für Mobilität und Tiefbau intensiv daran, die Grundlagen für die körperliche Inventur zu schaffen. Damit wird die Stadt zukünftig nicht nur den rechtlichen Anforderungen gerecht, sondern will den tatsächlichen technischen Wert ihrer Verkehrsflächen ermitteln. Damit schafft sie eine erheblich bessere Datenbasis als es bislang über Zustandserfassungen und daraus abgeleiteten Bewertungen möglich war.

Die Zustandsdaten sowie eine entsprechende Fotodokumentation hinterlegt das Fachamt in der Straßendatenbank. Auch die Restnutzungsdauern und die Restbuchwerte werden aus der Anlagenbuchhaltung nach dem Jahresabschluss in die Straßendatenbank eingespielt. Die im Rahmen des operativen Erhaltungsmanagements geplanten Maßnahmen sind in der Straßendatenbank hinterlegt und werden im Rahmen der Mittelanmeldungen für die Haushaltsplanung berücksichtigt. Die Dokumentation im Rahmen der Haushaltsausführung erfolgt nicht über die Straßendatenbank. Die Rechnungen sind in der Anlagenbuchhaltung hinterlegt. Die weitergehende Dokumentation zu den Rechnungen wird vom Bauleiter erstellt und in der Bauakte und der Projektmanagementsoftware hinterlegt.

Ein wesentliches Element des Tiefbau Infrastruktur Management Münster ist gerade die Verbindung der technischen und kaufmännischen Sicht. Insofern ist die enge Abstimmung sowohl innerhalb des Amtes 66 zwischen Anlagenbuchhaltern und Ingenieuren als auch mit der Kämmererei von großer Bedeutung und wird in der Praxis umgesetzt. So finden auch die haushalterischen Auswirkungen Berücksichtigung bei Entscheidungen.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Als flächenmäßig zweitgrößte kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen benötigt Münster eine entsprechend große Verkehrsfläche, um das Stadtgebiet mit den Außenbezirken zu erschließen. Damit unterliegen die Flächen einer weniger starken Nutzungsintensität wie in stark verdichteten Gebieten. Tendenziell begünstigende Faktoren wie ein hoher Anteil an Wirtschaftswegen und eher belastende Faktoren wie ein hoher Anteil Hauptverkehrsstraßen halten sich dabei etwa die Waage.

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.

Das Stadtgebiet von **Münster** umfasst eine Fläche von rund 303 qkm. Damit ist die Stadt flächenmäßig die zweitgrößte kreisfreie Stadt in NRW. Einwohnermäßig zählt sie mit knapp 314.000 Einwohnern ebenfalls zu den größeren kreisfreien Städten.

In ihrem Stadtgebiet unterhält die Stadt Münster knapp 12,9 Mio. qm Verkehrsfläche. Diese verteilt sich auf rund 10,7 Mio. qm Straßenflächen und knapp 2,2 Mio. qm befestigte Wirtschaftswegeflächen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.028	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	41,22	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,24	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Die Stadt Münster weist im Vergleich der kreisfreien Städte die zweitniedrigste Bevölkerungsdichte auf. Das große Stadtgebiet mit dem in den Außenbezirken ländlich geprägten Charakter nimmt hier entsprechenden Einfluss. Dadurch bedarf es einer entsprechend großen Verkehrsfläche, um das gesamte Stadtgebiet zu erschließen. Absolut betrachtet zählt Münster zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der größten Verkehrsfläche. Auch bezogen auf den Einwohner stellt die Stadt mehr Verkehrsfläche zur Verfügung als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Durch das große Stadtgebiet und den großen Anteil von Grün- und Erholungsflächen in Münster bleibt der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche aber deutlich geringer als in den anderen kreisfreien Städten.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Die befestigten Wirtschaftswegen haben mit rund 17 Prozent einen hohen Anteil an der Verkehrsfläche. Sie sind zudem auch in das überörtliche Radwegenetz eingebunden und genießen auch insofern in Münster besondere Bedeutung. Rund die Hälfte der Verkehrsfläche entfällt auf die Anlieger- und Wohnstraßen und etwa ein Viertel auf die Hauptverkehrsstraßen. Die Haupteerschließungsstraßen sind mit einem Anteil von unter fünf Prozent an der Verkehrsfläche von geringerer Bedeutung. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung der Flächen. Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens kontinuierlich verringert. Der Stadt Münster ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 158 Mio. Euro bzw. 25 Prozent entgegenzuwirken.

Die Verkehrsflächen sind in der Stadt Münster zum 31. Dezember 2017 bilanziell mit einem Wert von gut 519 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommen noch Anlagen im Bau in Höhe von gut 28 Mio. Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	15,41	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	40,41	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Münster bildet hier im interkommunalen Vergleich den dritten Viertelwert ab und gehört damit zu den 25 Prozent der Städte mit der höchsten Quote. Hierin spiegelt sich wider, dass die Stadt Münster aufgrund der Größe des Stadtgebietes absolut betrachtet im Vergleich zu anderen Städten viel Verkehrsfläche unterhält. Der unterschiedliche Ausgliederungsgrad der Kommunen nimmt allerdings auf die Bilanzsumme und damit auch auf diese Kennzahl entsprechenden Einfluss.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Die Verkehrsflächen haben in Münster durchschnittlich einen höheren Wert als in mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Städten unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. In Münster ist der Anteil von kostengünstigeren Wirtschaftswegen zwar im Vergleich zu anderen Städten relativ hoch aber kleiner als der Anteil von in der Herstellung eher kostenintensiveren Hauptverkehrsstraßen.

Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Münster eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von 46 Jahren festgelegt. Damit liegt sie interkommunal unter dem Median von 50 Jahren. Die jährlichen Abschreibungen sind höher und das Verkehrsflächenvermögen wird schneller abgeschrieben als in der Mehrzahl der anderen Kommunen. Die Restnutzungsdauer von 20 Jahren und der Anlagenabnutzungsgrad von 57 Prozent zeigen eine beginnende Überalterung des Vermögens. Im Vergleich zu anderen Kommunen stellt sich die Altersstruktur der Verkehrsflächen in Münster aber noch relativ positiv dar. Dies wirkt sich auf den durchschnittlichen Bilanzwert im interkommunalen Vergleich begünstigend aus.

Auch wenn der durchschnittliche Bilanzwert der Verkehrsflächen je qm in Münster höher ist als in mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen, so zeigt die Entwicklung seit der Eröffnungsbilanz kontinuierlich sinkende Vermögenswerte.

Entwicklung des Bilanzwertes Verkehrsflächen in Euro

2007	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017
705.982.953	676.254.462	639.141.842	609.222.715	592.985.501	575.192.678	559.141.890	547.713.744

Seit der Eröffnungsbilanz ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen jährlich um zwei bis drei Prozent zurückgegangen. Insgesamt summiert sich die Verringerung des Verkehrsflächenvermögens in den elf Jahren auf gut 158 Mio. Euro bzw. 25 Prozent. Somit hat die Stadt Münster bereits ein Viertel ihres Verkehrsflächenvermögens verzehrt.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und die Verluste aus Anlageabgängen haben das Vermögen in Münster also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet war, analysieren wir nachfolgend näher.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

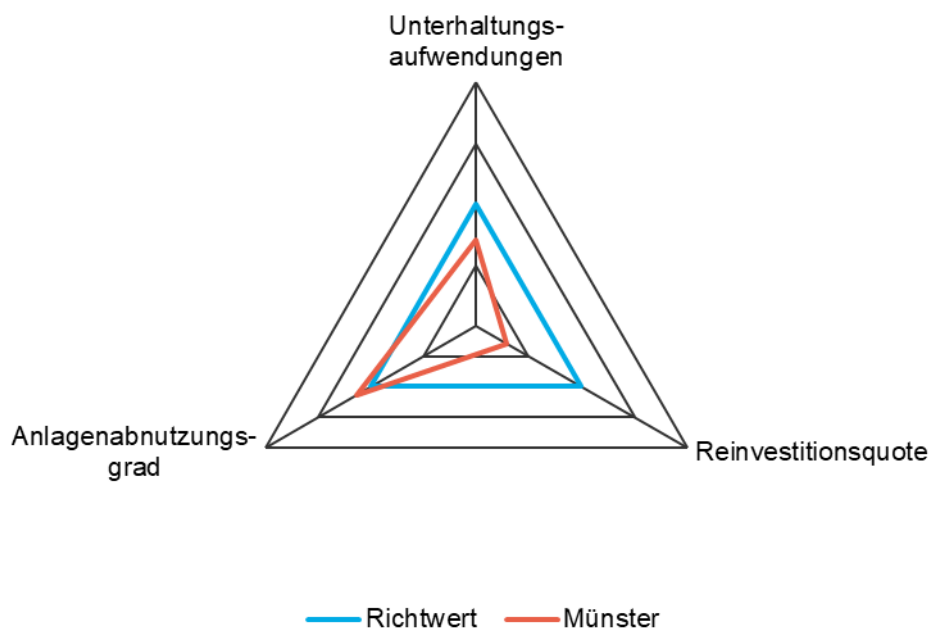
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Münster gegenübergestellt.

Einflussfaktoren Durchschnitt 2014 - 2017



Kennzahlen	Richtwert	Münster
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	1,30	0,92
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	100	28,67
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	56,80

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in Münster seit Jahren auf einem vergleichsweise guten Niveau, erreichen den Richtwert aber nicht. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Hält die Stadt Münster daher die Reinvestitionsquote zukünftig auf dem niedrigen Niveau der Vorjahre, wird Vermögen weiter verzehrt. Dies wird mittel- und langfristig auch den Zustand der Verkehrsflächen negativ beeinflussen.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

Alter und Zustand

→ Feststellung

Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich in Münster eine beginnende Überalterung. Der Zustand der Verkehrsflächen ist nicht netzweit erfasst und bewertet. Aus den bereits vorliegenden Informationen lässt sich jedoch ein noch immer guter Zustand des Hauptverkehrsstraßennetzes ableiten. Im Vergleich zu 2009 zeigt sich jedoch bereits eine leichte Verschlechterung.

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.

Die **Stadt Münster** hat für ihre Verkehrsflächen eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von 46 Jahren festgelegt. Zum 31.12.2017 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei noch knapp 20 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017 in Prozent

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	56,80	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

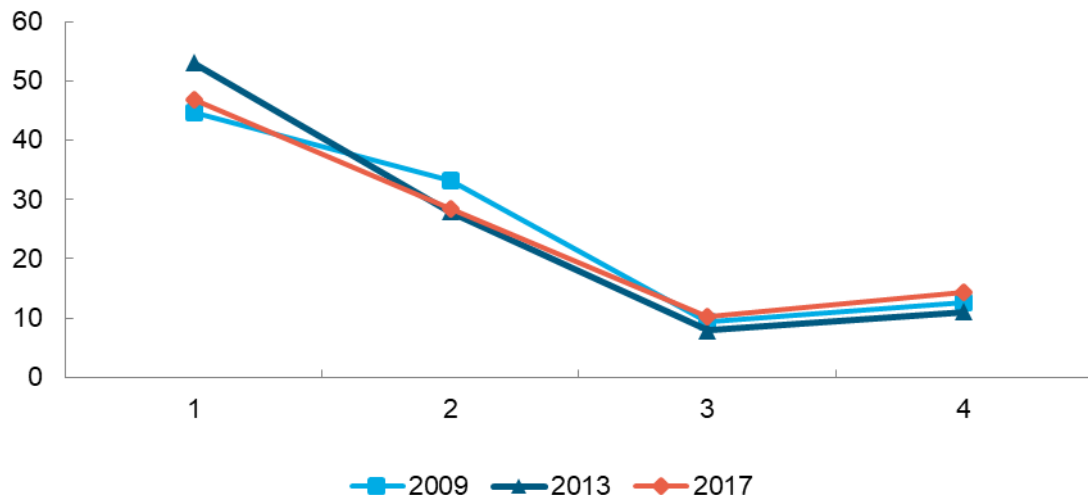


Die durchschnittliche Restnutzungsdauer ist seit der Eröffnungsbilanz kontinuierlich zurückgegangen und liegt im Jahr 2017 noch bei knapp 20 Jahren. Lediglich im Jahr 2013 war ein leichter, aber einmaliger Anstieg zu verzeichnen. Entsprechend ist der Anlagenabnutzungsgrad angestiegen und zeigt inzwischen eine beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.

Dem steigenden Anlagenabnutzungsgrad konnte die Stadt Münster bisher nicht über Investitionen entgegenwirken. Diese Entwicklung korrespondiert mit dem sinkenden Bilanzwert der Verkehrsflächen. Insofern indiziert auch die beginnende Überalterung und die sinkende Restnutzungsdauer einen zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf.

Neben dem Alter des Verkehrsflächenvermögens ist an dieser Stelle der Blick auch auf den tatsächlichen Zustand zu richten. Wie bereits im Berichtsteil Steuerung erwähnt, gibt es in Münster keine Zustandserfassung und –bewertung für das gesamte Verkehrsflächennetz. In regelmäßigen Abständen werden zwar immer messtechnische Erfassungen durchgeführt (bisher insgesamt sechs), diese erfolgten aber immer nur für Teile des Hauptverkehrsstraßen- und Vorbehaltsnetzes. Da sich die Auswertungsregeln in den letzten Jahren verändert haben, hat die Stadt Münster in 2019 eine komplette Neuauswertung der letzten drei Messkampagnen beauftragt. Nach dem vorläufigen Ergebnis für rund 440 km des Hauptverkehrsstraßennetzes zeigt sich folgende Schadensklassenverteilung:

Verteilung der Schadensklassen Hauptverkehrsstraßennetz im Prozent



Die Entwicklung der Zustandsklassen zeigt, dass es der Stadt Münster über ihre nachhaltig angelegte Erhaltungsstrategie der letzten Jahrzehnte gelungen ist, ihre Verkehrsflächen in einem guten Zustand zu halten. Durch frühzeitiges Eingreifen und nachhaltige Instandsetzungen kann sie tiefergehende Schäden am Straßenkörper verhindern und so den Zustand auf einem guten Niveau halten. Dies stellt dann auch sicher, dass die angesetzten Nutzungsdauern von bis zu 60 Jahren bei einzelnen Straßenkategorien erreicht werden können.

Bei genauerer Betrachtung der Entwicklung zeigt sich jedoch, dass der Zustand der Verkehrsflächen in 2013 zwar gegenüber 2009 leicht verbessert werden konnte, in 2017 aber insgesamt schlechter ist als in 2009. Dies spiegelt die Entwicklung der zur Verfügung stehenden und ein-

gesetzten Unterhaltungsaufwendungen in den jeweiligen Jahren wider. Nach dem Jahr 2013 lagen diese bis 2017 unter bzw. bei gerade einmal 0,90 Euro je qm. Erst in 2017 konnte die Stadt wieder 1,01 Euro je qm in die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen fließen lassen. Einfluss auf die Zustandsentwicklung nehmen neben den konsumtiven Maßnahmen auch die Reinvestitionen. Auch diese waren insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 mit nur etwa 23 Prozent geringer als in den Jahren davor und danach.

Diese Entwicklung ist ein Indiz dafür, dass obwohl die Unterhaltungsaufwendungen in Münster seit vielen Jahren auf einem konstanten und guten Niveau liegen, dennoch nicht ausreichen, um den Zustand wirklich dauerhaft zu erhalten. Wenngleich die Verschlechterung noch gering ausfällt, so gilt es dennoch, sie genau zu beobachten und insbesondere zu einem jetzt noch frühen Zeitpunkt geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Zustand der Verkehrsflächen nicht weiter zu verschlechtern und soweit möglich und geboten auch wieder zu verbessern. Dementsprechend müssen die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und der Reinvestitionen – soweit es die haushalterische Lage ermöglicht – an den tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden. Mit der Entwicklung ihrer Erhaltungsstrategien und der netzweiten Implementierung wird das Amt für Mobilität und Tiefbau zukünftig die erforderlichen konsumtiven und investiven Finanzbedarfe noch genauer beziffern können.

→ **Empfehlung**

Um ihr Erhaltungsmanagement langfristig und nachhaltig aufstellen und betreiben zu können, sollte die Stadt Münster die netzweite Zustandserfassung und –bewertung zeitnah umsetzen und zukünftig regelmäßig fortschreiben. So kann sie aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes den Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie ableiten.

In der Vergangenheit wurden aufgrund der finanziellen Beschränkungen Unterhaltungsschwerpunkte im Hauptverkehrsstraßennetz gesetzt. Daher geht die Stadt davon aus, dass sich der Zustand des untergeordneten Netzes ebenfalls verschlechtert, zumindest aber nicht verbessert hat.

Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen seit der Einführung des NKF auf einem konstanten Niveau von durchschnittlich 0,94 Euro je qm. Damit setzt die Stadt Münster nur etwa 72 Prozent des nach dem Richtwert der FGSV für eine nachhaltige wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs ein.

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.

Die **Stadt Münster** konnte die Unterhaltungsaufwendungen nicht nur insgesamt, sondern auch differenziert nach den Erhaltungsmaßnahmen ermitteln. Danach ergeben sich für den Betrachtungszeitraum folgende Aufwendungen:

Unterhaltungsaufwendungen im Zeitverlauf in Euro

Aufwandsart	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	1.775.383	1.820.016	1.828.706	1.843.952	1.679.015
Erhaltungsaufwendungen	8.910.975	9.341.968	9.491.982	11.148.173	11.153.494
davon Eigenleistungen	2.372.975	2.450.968	2.505.982	2.558.173	2.631.494
Eigenleistung betriebliche Erhaltung	625.439	651.140	669.066	677.377	698.828
Eigenleistung Instandhaltung	1.490.386	1.541.138	1.576.526	1.608.356	1.654.686
Eigenleistung Instandsetzung	257.150	258.690	260.390	272.440	277.980
davon Fremdleistungen	6.538.000	6.891.000	6.986.000	8.590.000	8.522.000
Fremdleistung betriebliche Erhaltung	1.168.000	1.240.000	1.302.000	1.366.000	1.743.000
Fremdleistung Instandhaltung	1.981.000	2.239.000	2.121.000	2.834.000	2.578.000
Fremdleistung Instandsetzung	3.389.000	3.412.000	3.563.000	4.390.000	4.201.000
Unterhaltungsaufwendungen	10.686.358	11.161.984	11.320.688	12.992.125	12.832.509

Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen, Erträge aus der Auflösung dieser Rückstellungen und Fremdvergaben für Ingenieurleistung fallen in Münster im Betrachtungszeitraum nicht an. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro 2017

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,01	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21



Im interkommunalen Vergleich gehört Münster zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Unterhaltungsaufwendungen je qm. Nur zwei Städte setzen im Vergleichsjahr mehr Finanzressourcen für die Unterhaltung je qm Verkehrsfläche ein. Die Verteilung der Werte zeigt, dass der Maximalwert ein Ausreißer mit einem großen Abstand zum nächsten Vergleichswert ist. Dieser Maximalwert ist erheblich von in dem Vergleichsjahr gebildeten Instandhaltungsrückstellungen geprägt und insofern zu relativieren.

Auch wenn sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich gut positioniert, liegen die Unterhaltungsaufwendungen im Vergleichsjahr noch immer gut 22 Prozent unterhalb des Richtwertes. Dabei gestaltet sich die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen im Jahr 2017 posi-

tiver als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraums. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm bei 0,93 Euro. Damit hat die Stadt in den letzten fünf Jahren nur etwa 72 Prozent des nach dem Richtwert der FGSV für eine nachhaltige Verkehrsflächenerhaltung erforderlichen Finanzbedarfs eingesetzt. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der letzten Prüfrunde lassen sich die Unterhaltungsaufwendungen seit der Einführung des NKF darstellen.

Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0,85	1,06	0,88	0,95	1,03	0,94	0,87	0,90	0,89	1,01	0,99

Die durchschnittlich in den letzten elf Jahren eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen unterscheiden sich nicht von dem Durchschnittswert der letzten fünf Jahre. Das Niveau der eingesetzten finanziellen Ressourcen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen ist demnach seit der Einführung des NKF auf einem konstanten Niveau. Allerdings bedeutet es ebenso, dass kontinuierlich im Vergleich zum Richtwert von 1,30 Euro je qm zu wenig Finanzmittel in die Unterhaltung der Verkehrsflächen geflossen ist.

Neben der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen insgesamt ist es im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements von wesentlicher Bedeutung zu analysieren für welche Erhaltungsmaßnahmen die zur Verfügung stehenden Finanzressourcen eingesetzt wurden.

Der manuelle Bereich des Amtes für Mobilität und Tiefbau übernimmt in Münster ausschließlich Maßnahmen im Rahmen der betrieblichen Erhaltung und kleinere Instandhaltungsmaßnahmen wie die Beschilderungen und die Regulierung von Kleinstflächen im Pflasterbereich. Allerdings wird in Münster nicht wie in anderen Städten die gesamte betriebliche Erhaltung über Eigenleistungen abgewickelt. Auch hier sind z. B. für Mäh- und Reinigungsarbeiten Fremdfirmen beauftragt. Somit ist der Anteil der Eigenleistungen mit rund 23 Prozent vergleichsweise gering. Der höchste Anteil der Eigenleistung liegt dabei in der Instandhaltung.

Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen

Erhaltungsmaßnahmen	2014	2015	2016	2017	2018
Erhaltungsaufwendungen in Euro	8.910.975	9.341.968	9.491.982	11.148.173	11.153.494
Betriebliche Erhaltung					
Aufwendungen betriebliche Erhaltung in Euro	1.793.439	1.891.140	1.971.066	2.043.377	2.441.828
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	20,13	20,24	20,77	18,33	21,89
Aufwendungen betriebliche Erhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,15	0,15	0,16	0,16	0,19
Instandhaltung					
Aufwendungen Instandhaltung in Euro	3.471.386	3.780.138	3.697.526	4.442.356	4.232.686
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	38,96	40,46	38,95	39,85	37,95
Aufwendungen Instandhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,28	0,30	0,29	0,35	0,33
Instandsetzung					
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	3.646.150	3.670.690	3.823.390	4.662.440	4.478.980
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	40,92	39,29	40,28	41,82	40,16
Aufwendungen Instandhaltung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,30	0,29	0,30	0,36	0,35

Während die Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung konstant bei etwa 20 Prozent der Erhaltungsaufwendungen liegen, verteilen sich die übrigen 80 Prozent zu etwa gleichen Anteilen auf die Instandhaltung und die Instandsetzung.

Da die meisten der kreisfreien Städte ihre Erhaltungsaufwendungen nicht nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen differenzieren können, ist ein interkommunaler Vergleich nicht möglich. Erste Tendenzen lassen sich aber aus der Verteilung der vorliegenden Vergleichswerte ableiten.

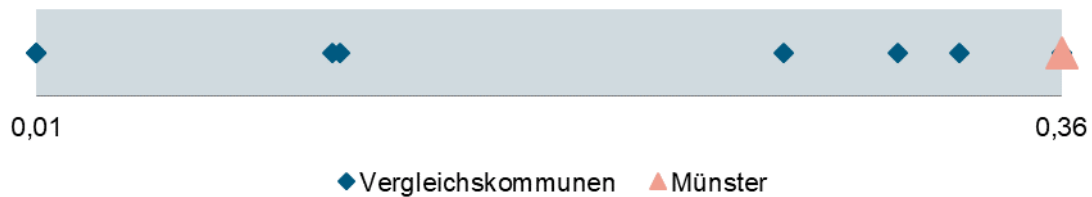
Aufwendungen betriebliche Erhaltung Verkehrsfläche je m² Verkehrsfläche in Euro 2017



Aufwendungen Instandhaltung Verkehrsfläche je m² Verkehrsfläche in Euro 2017



Aufwendungen Instandsetzung Verkehrsfläche je m² Verkehrsfläche in Euro 2017



Im Sinne einer nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen ist davon auszugehen, dass die Aufwendungen für die Instandsetzung den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen haben. In Münster liegen aber die Aufwendungen für Instandhaltung und Instandsetzung auf einem annähernd gleichen Niveau. Sofern es sich bei den Instandhaltungsmaßnahmen um frühzeitige und daher noch kleine Reparaturen handelt, die eine Ausweitung des Schadens an der Fläche verhindern, ist diese auch als nachhaltig mit Blick auf das Erreichen der Nutzungsdauer zu werten. Ungünstig gestalten sich aber solche Instandhaltungsmaßnahmen, die aus einem bloßen Reagieren auf vorhandene Schäden resultieren und somit zu kleinflächigen Flickstellen im Straßenbild führen.

Im Vergleich dazu dienen die Instandsetzungsmaßnahmen der nachhaltigen Erhaltung der Verkehrsflächen. Bezogen auf die einzelne Straße werden diese Maßnahmen nicht jährlich, sondern zu festgelegten Zeitpunkten im gesamten Lebenszyklus durchgeführt. Für das gesamte Verkehrsflächennetz mit den unterschiedlichen Baujahren, Kategorien und Zustandswerten werden jährlich Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt.

Das Amt für Mobilität und Tiefbau hat in der Entwicklung des strategischen und operativen Erhaltungsmanagements Erhaltungsstrategien für die jeweiligen Straßenkategorien definiert. Dabei sind die Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung als Fixkosten mit einem jährlich konstanten Ansatz berücksichtigt. Die Instandsetzungsmaßnahmen sind zu festgelegten Zeitpunkten über die gesamte Nutzungsdauer hinweg berücksichtigt. Aus einer exemplarischen Berechnung für eine Hauptverkehrsstraße zeigt sich, dass über die gesamte Nutzungsdauer gesehen, der Anteil der Instandsetzung deutlich über dem Anteil der Instandhaltung liegt.

Mit der flächendeckenden Umsetzung der Erhaltungsstrategien kann das Amt für Mobilität und Tiefbau somit den konsumtiven und investiven Finanzbedarf für die Verkehrsflächen für die gesamte Nutzungsdauer einschätzen. Im operativen Erhaltungsmanagement wird der Bedarf anhand von Zustandskontrollen und unter Berücksichtigung aktueller Entwicklung für den kurz- und mittelfristigen Zeitraum konkretisiert.

→ Empfehlung

Um den Wert der Verkehrsflächen dauerhaft zu erhalten ist eine angemessene und nachhaltige Unterhaltung erforderlich. Sowohl der Vergleich zum Richtwert und die Analyse der eingesetzten Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen als auch die Berechnung des erforderlichen Finanzbedarfs im Rahmen der Lebenszykluskostenbetrachtung des Amtes für Mobilität und Tiefbau indiziert, dass die Mittel für die nachhaltige Instandsetzung angemessen erhöht werden sollten.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig geplant wird. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder Maßnahmen müssen früher durchgeführt werden, so dass der Haushalt langfristig stärker belastet wird.

Insofern sollte sich die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen an dem ermittelten Ressourcenbedarf aus den Erhaltungsstrategien anhand der Lebenszyklusbetrachtung des Amtes für Mobilität und Tiefbau orientieren.

Reinvestition

→ Feststellung

Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten zehn Jahre seit der Eröffnungsbilanz bei nur knapp 30 Prozent. War die Höhe der Reinvestitionen in den vergangenen Jahren aufgrund der ausgewogenen Altersstruktur des Vermögens und auch aus technischer Sicht angemessen, führte die Differenz zu den Abschreibungen zu einem bilanziellen Wertverlust von inzwischen 158 Mio. Euro.

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.

Die **Stadt Münster** hat im Jahr 2017 Reinvestitionen in Höhe von knapp 11,5 Mio. Euro getätigt. Demgegenüber standen Abschreibungen von gut 26,1 Mio. Euro und Verluste aus Anlageabgängen von ca. 2,1 Mio. Euro.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus dem Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen und den Verlusten aus Anlageabgängen.

Reinvestitionen in Prozent 2017

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	40,72	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20



Im Jahr 2017 stellt sich die Reinvestitionsquote für die Stadt Münster deutlich positiver dar als in den Vorjahren. Im Durchschnitt der letzten vier Jahre ergibt sich eine Reinvestitionsquote von ca. 29 Prozent.

Die steigenden Mittel für Reinvestitionen ab dem Jahr 2017 sind als positives Ergebnis aus den Arbeiten des Amtes für Mobilität und Tiefbau in Zusammenarbeit mit der Politik zu werten. Die in den Infrastrukturberichten dargestellte Notwendigkeit, die Mittel für Reinvestitionen zu erhöhen, wurde von der Politik mitgetragen.

Reinvestitionsquote

Aufwendungen/Reinvestitionen	2014	2015	2016	2017
Abschreibungen in Euro	25.316.868	25.920.752	25.780.544	26.148.206
Verluste aus Anlageabgängen in Euro	1.146.124	2.134.422	2.011.961	2.095.857
Summe Wertverlust	26.462.992	28.055.174	27.792.505	28.244.063
Reinvestitionen in Euro	6.000.000	6.500.000	7.800.000	11.500.000
Reinvestitionsquote in Prozent	22,7	23,2	28,1	40,7

Bereits in der letzten Prüfrunde hat die gpaNRW die Reinvestitionsquote untersucht. Für die ersten sechs Jahre nach der Eröffnungsbilanz konnten wir eine Reinvestitionsquote von durchschnittlich knapp 30 Prozent ermitteln. Zu dem damaligen Zeitpunkt war die geringe Reinvestitionsquote mit Blick auf die ausgewogene Altersstruktur des Vermögens akzeptabel. Die sinkenden Vermögenswerte und das zunehmende Alter machen jedoch deutlich, dass die Stadt zukünftig mehr reinvestieren muss, um den Vermögensverzehr nicht weiter fortschreiten zu lassen.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Richtwert von 100 Prozent sind selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Die Entwicklung der letzten zehn Jahre seit der Eröffnungsbilanz zeigt jedoch bereits Tendenzen auf. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre sind nur etwa 29 Prozent der Abschreibungen über Reinvestitionen wieder in das Verkehrsflächenvermögen geflossen. Der Stadt Münster ist es bislang demnach nicht gelungen den Substanz- und Vermögenswert ihrer Verkehrsflächen zu erhalten. Dies spiegelt sich auch in der Verringerung des Bilanzwertes der Verkehrsflächen um 25 Prozent seit der Eröffnungsbilanz wider.

Die Zustandsentwicklung der Verkehrsflächen zeigt tendenziell zwar auch eine leichte Verschlechterung, diese ist jedoch nicht so deutlich ausgeprägt wie es die Entwicklung des Bilanzwertes vermuten ließe. Insofern unterstützt und bestärkt die gpaNRW das Amt für Mobilität und Tiefbau in ihrem Vorhaben den tatsächlichen technischen Wert ihrer Verkehrsflächen zu ermit-

teln und auf dieser Grundlage sowie der Betrachtung der Lebenszykluskosten eine nachhaltige Strategie für den Erhalt des Verkehrsflächenvermögens technisch wie bilanziell aufzubauen.

Da der Werterhalt des Vermögens oberstes Ziel im Rahmen des strategischen Erhaltungsmanagements in Münster ist, hat das Amt 66 die Entwicklung des Vermögens und die Differenz zwischen Abschreibungen und Reinvestitionen untersucht. Anhand der Baujahre und der festgesetzten Nutzungsdauer hat sie die Ersatzzeitpunkte und die Kosten für die Ersatzinvestitionen bestimmt. Auch diese Berechnung führte zu dem Ergebnis, dass die geringe Reinvestitionsquote aus technischer Sicht in der Vergangenheit gerechtfertigt war. In den zukünftigen Jahren wird aber der Reinvestitionsbedarf deutlich ansteigen. Ab 2028 wären Reinvestitionen von ca. 57 Mio. Euro jährlich erforderlich. Kaufmännisch betrachtet hätten somit die erwirtschafteten Abschreibungen für die erforderlichen Reinvestitionen künftiger Jahre angespart werden müssen.

Als eine Ursache für die Wertverluste der vergangenen Jahre hat das Amt für Mobilität und Tiefbau die kürzeren Nutzungsdauern und daraus folgende höhere Abschreibungen identifiziert. Auch im interkommunalen Vergleich bestätigt sich, dass die Abschreibungen je qm in Münster höher sind als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Mit 2,03 Euro je qm liegen die Abschreibungen in Münster nur knapp unter dem dritten Viertelwert von 2,18 Euro je qm. Ein Ziel, das sich daher aus dem Projekt TIMM entwickelt hat, ist es, die Nutzungsdauern zu verlängern und gleichzeitig die Reinvestitionen zu erhöhen. Um im Rahmen des Infrastrukturmanagements die Lebenszykluskosten anlagenübergreifend zu optimieren, müssen wie bereits beschrieben, auch die Ersatzzeitpunkte der einzelnen Anlagen soweit es geht aufeinander abgestimmt werden. Dies wird es ebenfalls erforderlich machen die Nutzungsdauern anzupassen.

→ **Feststellung**

Die strategische Ausrichtung und Planung der Ersatzzeitpunkte und Reinvestitionsbedarfe über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen unter Einbeziehung der weiteren Anlagen des Infrastrukturvermögens ist vorbildlich.

→ **Empfehlung**

Ausgehend von ihrer Erhaltungsstrategie für die Verkehrsflächen sollte die Stadt Münster die Reinvestitionen entsprechend der ermittelten Bedarfe erhöhen und soweit erforderlich die Nutzungsdauern im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten verlängern.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Münster beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.

Die 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.

In welchem Umfang die **Stadt Münster** davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

2013	2014	2015	2016	2017
29,97	29,40	28,76	28,78	26,86

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2017

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26,86	6,00	10,25	16,87	22,78	38,53	22

Bei der Stadt Münster sind 2017 demnach rund 27 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge finanziert. Dieser Wert liegt über dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen von rund 23 Prozent. Die Netto-Belastung durch Abschreibungen ist demnach in Münster geringer als in den Vergleichskommunen.

Eine wesentliche Ursache für die Deckung der Abschreibungen liegt in der Ausgestaltung der Straßenbaubeitragssatzung nach § 8 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG). Hier analysiert die gpaNRW nachfolgend die satzungsrechtlichen Möglichkeiten für die Stadt Münster.

Erschließungsbeiträge

→ Feststellung

Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.

Die Stadt Münster verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus 2017. Die Satzung regelt, dass zehn Prozent des beitragsfähigen Aufwands von der Stadt Münster

getragen wird. Das Instrument der Vorausleistungen zur Vorfinanzierung der Baumaßnahmen für durch die Stadt erschlossene Grundstücke nutzt die Stadt Münster derzeit nicht. Erschließungskosten rechnet sie auch über Abschnittsbildung und/oder Kostenspaltung ab. Ablösevereinbarungen zur Abrechnung der Erschließungskosten schließt die Stadt ebenfalls ab. Für die Erschließung von Neubaugebieten werden vorrangig mit den Erschließungsträgern Verträge geschlossen. Nach Fertigstellung werden dann die Verkehrsanlagen der Stadt kostenfrei übertragen.

Straßenbaubeiträge

Die Satzung der Stadt Münster über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG datiert ebenfalls aus 2017.

Der in § 1 der Satzung verwendete weitergehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Für die Abrechnung von Wirtschaftswegen enthält die Satzung keine Beitragssätze. Es erfolgt momentan und wohl auch zukünftig kein Ausbau der eine Beitragspflicht initiieren könnte.

Die von der Stadt Münster angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen für Straßenbaumaßnahmen orientieren sich fast ausnahmslos am Maximalwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Die Stadt beschränkt hierdurch die allgemeinen Anteile der Investitionen, die über die Gesamtdeckung des Haushaltes finanziert werden, auf ein Minimum.

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	Der ganzheitliche Ansatz des Infrastrukturmanagements, den die Stadt Münster mit dem Projekt TIMM verfolgt, hat sich bewährt.	E1	Um die Erfolge aus dem Projekt TIMM langfristig zu etablieren und die Managementsysteme zur Erhaltung der Verkehrsflächen sukzessive auszubauen und zu optimieren, sollte die Stadt Münster die personellen und finanziellen Ressourcen für das Projekt verstetigen.
F2	Die Stadt Münster verfügt über eine gute Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Alle wesentlichen Flächen- und Finanzdaten liegen vor und werden laufend erweitert und aktualisiert.	E2	Die Aufwendungen und Investitionen sollten entsprechend der Erhaltungsstrategien für die unterschiedlichen Straßenkategorien und ggf. Nutzungen erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.
F3	In der Straßendatenbank liegen alle wesentlichen steuerungsrelevanten Daten und Informationen vor. Auch das Aufbruchmanagement ist inzwischen implementiert, allerdings noch nicht für den Einsatz freigeschaltet. Besonders positiv herauszustellen ist, dass die Stadt Münster ein strategisches und operatives Erhaltungsmanagement aufbaut. Hierbei legt sie anhand der Lebenszykluskosten die optimale Erhaltungsstrategie für die Straßenkategorie fest. Im operativen Erhaltungsmanagement werden die Instandsetzungs- und Erneuerungsprogramme für den kurz- und mittelfristigen Zeitraum definiert und die Zustandsdaten kontrolliert.		
F4	Die Stadt Münster führt im Amt für Mobilität und Tiefbau eine Kostenrechnung für ihre Verkehrsflächen. Damit liegen ihr die für die strategische und operative Steuerung erforderlichen Finanzdaten vor.	E4	Eine weitere Differenzierung der Kostenrechnung nach den Straßenkategorien, für die eine Erhaltungsstrategie definiert ist, ermöglicht es der Stadt, die Kosten auszuwerten und die Zielerreichung zu überprüfen.
F5	Die Stadt Münster verfolgt das Ziel, den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens zu erhalten. Mit dem strategischen und operativen Erhaltungsmanagement hat die Stadt optimale Voraussetzung geschaffen, dieses Ziel zu erreichen und aktiv zu steuern. Die Amtssteuerung des Amtes für Mobilität und Tiefbau ist als vorbildlich bezeichnen.		
F6	Die Stadt Münster hat den Aufgrabungsprozess definiert und beschrieben. Dieser gewährleistet grundsätzlich die Qualitätssicherung für eine ordnungsgemäße Wiederherstellung der Aufgrabungen. Allerdings führt die knappe Personalausstattung wie	E6.1	Die Stadt Münster sollte zeitnah die Voraussetzungen schaffen, um die neue Aufgrabungsdatenbank in der Straßendatenbank in den Echtbetrieb nehmen zu können.

	Feststellung		Empfehlung
	aber auch die fehlende Freischaltung der neuen Aufgrabungsdatenbank als Teil der Straßendatenbank dazu, dass der Prozessablauf in der Praxis nicht in Gänze eingehalten werden kann. Insbesondere die Kontrollen können nur noch in einem zu geringen Umfang durchgeführt werden.		
		E6.2	Die Stadt Münster sollte die zwei Stellen für das Aufgrabungsmanagement - wie in der Neuorganisation vorgesehen - zeitnah besetzen. Nur so kann die erforderliche Kontrolle der Aufgrabungen gewährleistet werden.
F7	Die neue Datenbank sichert eine verbesserte Abstimmung aller Beteiligten bereits während der Planungsphase und ermöglicht es der Stadt alle eigenen Maßnahmen zu integrieren und in das Qualitätssicherungsmanagement zu implementieren.		
F8	Die dezentral geführte Anlagenbuchhaltung für die Verkehrsflächen im Amt für Mobilität und Tiefbau ermöglicht einen engen und direkten Austausch und gewährleistet die Verbindung von technischen und kaufmännischen Aspekten.	E8.1	Um den Abgleich der Datenbestände zwischen Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank aktuell für die Grundlagenermittlung des Erhaltungsmanagements aber auch zukünftig im Rahmen der laufenden Datenpflege zu gewährleisten, sollte die Stadt prüfen, ob die eingerichteten Stellen hierfür nicht dauerhaft verstetigt werden.
		E8.2	Die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank sollten zukünftig wie geplant über eine Schnittstelle miteinander verbunden werden.
F9	Eine Zustandserfassung und –bewertung für das gesamte Verkehrsflächenetz liegt in Münster nicht vor. Somit wurde die Stadt bislang auch den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur nicht gerecht.		
F10	Im Rahmen von TIMM arbeitet die das Amt für Mobilität und Tiefbau intensiv daran, die Grundlagen für die körperliche Inventur zu schaffen. Damit wird sie zukünftig nicht nur den rechtlichen Anforderungen gerecht, sondern will den tatsächlichen technischen Wert ihrer Verkehrsflächen ermitteln. Damit schafft sie eine erheblich bessere Datenbasis als es bislang über Zustandserfassungen und daraus abgeleiteten Bewertungen möglich war.		
F11	Als flächenmäßig zweitgrößte kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen benötigt Münster eine entsprechend große Verkehrsfläche, um das Stadtgebiet mit den Außenbezirken zu erschließen. Damit unterliegen die Flächen einer weniger starken Nutzungsintensität wie in stark verdichteten Gebieten. Tendenziell begünstigende Faktoren wie ein hoher Anteil an Wirtschaftswegen und eher belastende Faktoren wie ein hoher Anteil Hauptverkehrsstraßen halten sich dabei etwa die Waage.		

	Feststellung		Empfehlung
F12	Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens kontinuierlich verringert. Der Stadt Münster ist es bislang nicht gelungen, diesem Substanzverlust von inzwischen 158 Mio. Euro bzw. 25 Prozent entgegenzuwirken.		
F13	Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich in Münster eine beginnende Überalterung. Der Zustand der Verkehrsflächen ist nicht netzweit erfasst und bewertet. Aus den bereits vorliegenden Informationen lässt sich jedoch ein noch immer guter Zustand des Hauptverkehrsstraßennetzes ableiten. Im Vergleich zu 2009 zeigt sich jedoch bereits eine leichte Verschlechterung.	E13	Um ihr Erhaltungsmanagement langfristig und nachhaltig aufstellen und betreiben zu können, sollte die Stadt Münster die netzweite Zustandserfassung und –bewertung zeitnah umsetzen und zukünftig regelmäßig fortschreiben. So kann aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes der Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie abgeleitet werden.
F14	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen seit der Einführung des NKF auf einem konstanten Niveau von durchschnittlich 0,94 Euro je qm. Damit setzt die Stadt Münster nur etwa 72 Prozent des nach dem Richtwert der FGSV für eine nachhaltige wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs ein.	E14	Um den Wert der Verkehrsflächen dauerhaft zu erhalten ist eine angemessene und nachhaltige Unterhaltung erforderlich. Sowohl der Vergleich zum Richtwert und die Analyse der eingesetzten Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen als auch die Berechnung des erforderlichen Finanzbedarfs im Rahmen der Lebenszykluskostenbetrachtung des Amtes für Mobilität und Tiefbau indiziert, dass die Mittel für die nachhaltige Instandsetzung angemessen erhöht werden sollten.
F15	Die Reinvestitionsquote liegt im Durchschnitt der letzten zehn Jahre seit der Eröffnungsbilanz bei nur knapp 30 Prozent. War die Höhe der Reinvestitionen in den vergangenen Jahren aufgrund der ausgewogenen Altersstruktur des Vermögens und auch aus technischer Sicht angemessen, führte die Differenz zu den Abschreibungen zu einem bilanziellen Wertverlust von inzwischen 158 Mio. Euro.		
F16	Die strategische Ausrichtung und Planung der Ersatzzeitpunkte und Reinvestitionsbedarfe über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen unter Einbeziehung der weiteren Anlagen des Infrastrukturvermögens ist vorbildlich.	E16	Ausgehend von ihrer Erhaltungsstrategie für die Verkehrsflächen sollte die Stadt Münster die Reinvestitionen entsprechend der ermittelten Bedarfe erhöhen und soweit erforderlich die Nutzungsdauern im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten verlängern
F17	Die Stadt Münster beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.		
F18	Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.		

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Friedhofswesen der Stadt
Münster 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	7
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	9
→ Gebühren	11
→ Flächenmanagement	16
Ausgangslage	16
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	18
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	19
→ Grünpflege	22
Ausgangslage	22
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	26

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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

Die Stadt Münster betreibt sieben kommunale Friedhöfe, von denen sechs als Stadteilfriedhöfe ringförmig um die Stadt verteilt sind. Der siebte und mit Abstand größte Friedhof ist der Waldfriedhof Lauheide, der auf dem Gebiet der Stadt Telgte liegt. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bevölkerung hat es sich die Stadt zum Ziel gesetzt, die Friedhofslandschaft in ihrer aktuellen Struktur bestehen zu lassen und so die ausreichende Versorgung mit Friedhofsflächen dauerhaft zu gewährleisten. Durch die große Fläche des Waldfriedhofes und dessen Gestaltung wird sie dieses Ziel für die Stadt insgesamt dauerhaft erreichen. Mit den wachsenden Einwohnerzahlen werden gleichzeitig auch steigende Sterbefallzahlen prognostiziert. Um die Auswirkungen und Entwicklungen in den Stadtteilen detailliert zu untersuchen, soll ein aktuelles Friedhofsentwicklungskonzept erstellt werden. Die aktuelle Nachfragesituation kann die Stadt mit den vorhandenen Flächen – auch auf den Stadteilfriedhöfen – abdecken und weist darüber hinaus noch eine Vielzahl freier Grabstellen aus.

Die freien Grabstellen betreffen zu einem überwiegenden Teil die Erdgräber. Dies macht den in den vergangenen Jahren stattgefundenen Strukturwandel im Bestattungswesen deutlich. Bei den Sarg- und Urnenbestattungen haben sich die jeweiligen Anteile in den letzten rund 20 Jahren umgekehrt. Mittlerweile werden von den kommunalen Bestattungen in Münster fast 75 Prozent als Urnenbestattung durchgeführt.

Der Stadt Münster gelingt es, die durch die zunehmenden Urnenbestattungen freiwerdenden Flächen der Erdgräber pflegeleicht in das Gesamtbild der Friedhöfe zu integrieren. Somit kann sie das Friedhofswesen weiterhin kostendeckend betreiben. Hierzu tragen auch die geringen Unterhaltungskosten je qm für die Grün- und Wegeflächen bei, die im interkommunalen Vergleich den Minimalwert abbilden. Hierbei wirkt sich insbesondere die Größe und Struktur des Waldfriedhofs begünstigend aus.

Die Nutzung der Trauerhallen ist in Münster vergleichsweise gering. Nur bei rund der Hälfte aller kommunalen Bestattungen werden auch die Trauerhallen genutzt. Dies führte in der Vergangenheit zu regelmäßigen Kostenunterdeckung. Mit der Gebührenanpassung im Jahr 2017 konnte erstmals zwar wieder eine Kostenüberdeckung erzielt werden, die Nutzungsintensität ist aber weiterhin auf einem niedrigen Niveau. Sofern die geplanten Attraktivitätssteigerungen der Trauerhallen nicht den gewünschten Erfolg bringen, sollte die Stadt Überlegungen anstellen, wie sie mit ihren Trauerhallen langfristig umgehen soll. Neben Umnutzungen wie sie bisher schon durch Innenkolumbarien erfolgt sind, darf auch ein Abriss einzelner Trauerhallen nicht außer Acht gelassen werden.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der 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.

Strukturdaten Friedhofswesen 2017

Grundzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	7	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	985.735	37.538	596.067	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23

Die **Stadt Münster** unterhält in ihrem Stadtgebiet sieben kommunale Friedhöfe. Die sechs Stadtteilmfriedhöfe sind den Verstorbenen aus den jeweiligen Stadtteilen vorbehalten. Der Waldfriedhof Lauheide, der sich auf dem Gebiet der Stadt Telgte befindet, steht allen Menschen aus Münster offen. Mit ca. 818.000 qm ist dieser Friedhof der mit Abstand größte kommunale Friedhof in der Stadt.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	46,48	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,26	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Erholungs- und Grünfläche* in qm je Einwohner	670	114	180	275	423	878	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent	68,85	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23

* Die Erholungs- und Grünfläche umfasst Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und Straßenbegleitgrün im Stadtgebiet unabhängig vom Eigentumsverhältnis (IT.NRW)

Neben den sieben kommunalen Friedhöfen gibt es in Münster 15 konfessionelle Friedhöfe. Dies begründet auch, dass der Anteil der kommunalen Beisetzungen mit 46,5 Prozent nur knapp oberhalb des ersten Viertelwertes liegt. In den letzten 25 Jahren bewegt sich dieser Anteil relativ konstant zwischen ca. 42 und 50 Prozent und liegt im Durchschnitt bei knapp 46 Prozent.

Neben dem eigentlichen Bestattungszweck sind Friedhöfe auch immer Teil der kommunalen Grünflächen und dienen damit der Naherholung. Das Stadtgebiet Münsters, das im Vergleich der kreisfreien Städte das zweitgrößte ist, ist zu 69 Prozent von Erholungs- und Grünflächen geprägt. Nur eine Stadt weist einen noch leicht höheren Anteil auf. Auch in Bezug auf den Einwohner steht in nur einer kreisfreien Stadt eine noch größere Fläche zur Verfügung. Dies unterstreicht den ländlich geprägten Charakter der Stadt Münster. Dabei zeigen sich diese ländlichen Strukturen insbesondere in den Außenbezirken. Die Innenstadt selbst hingegen ist eher städtisch geprägt. Bei den insgesamt großen Erholungs- und Grünflächen hält die Stadt Münster nur geringe kommunale Grünflächen vor. Im Rahmen des kommunalen Grüns nehmen die Friedhöfe einen Anteil von etwa fünf Prozent ein. Die sechs auf dem Stadtgebiet Münsters liegenden kommunalen Friedhöfe befinden sich alle in den außenliegenden Stadtteilen und verteilen sich ringförmig um die Stadt. Im Innenstadtbereich unterhält die Stadt selbst keinen Friedhof. Damit dienen die Stadteilfriedhöfe zwar auch der Naherholung im Sinne öffentlicher Grünflächen, sie liegen aber eingebettet in ohnehin schon durch Grünflächen geprägte Stadtteile. Auch der Waldfriedhof Lauheide ist umgeben von großen Frei- und Grünflächen.

In der Vergangenheit hat sich die Bestattungskultur gewandelt. Der Trend von Sarg- zu Urnenbeisetzungen ist auch in Münster deutlich zu erkennen. Zudem werden vermehrt pflegeärmere Grabarten nachgefragt. Dies führt zu einem sinkenden Flächenbedarf und damit grundsätzlich zu freien Flächen auf den Friedhöfen. Allerdings zählt Münster zu den stark wachsenden Städten in NRW. Lebten im Jahr 1990 noch unter 260.000 Menschen in der Stadt, sind es im Jahr 2018 bereits über 314.000. Dies entspricht einem Anstieg von über 21 Prozent. Mit den steigenden Einwohnerzahlen nahmen auch die Sterbefälle – trotz einzelner rückläufiger Jahre – in der Tendenz zu. Von 1995 bis 2018 ist ein Anstieg um ca. 13 Prozent zu verzeichnen. Auch die kommunalen Beisetzungen zeigen eine, wenn auch nicht ganz so deutliche, steigende Tendenz. Im Vergleich zu 1995 liegen die kommunalen Beisetzungen in 2018 um rund fünf Prozent höher. In 2017 lag der Anteil der kommunalen Beisetzungen an den Gesamtsterbefällen über dem des Jahres 2018, so dass hier der Anstieg sogar bei knapp neun Prozent lag. Mit der wachsenden Bevölkerung gewinnen die Stadteilfriedhöfe noch stärker an Bedeutung. Daher hat es sich die Stadt zum Ziel gesetzt, die kommunale Friedhofslandschaft in der jetzigen Struktur bestehen zu lassen.

→ 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 und alle damit verbundenen Aufgaben sind an zentraler Stelle gebündelt. Die Prozesse sind eindeutig geregelt, so dass ein guter Informationsfluss zwischen den Akteuren gewährleistet ist.

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.

In der **Stadt Münster** liegt die Produktverantwortung für das Friedhofswesen zentral und alleinverantwortlich im Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit (Amt 67) im Dezernat VI (Dezernat für Wohnungsversorgung, Immobilien und Nachhaltigkeit). Alle mit den Friedhöfen im Zusammenhang stehenden Aufgaben sind in der Abteilung 67.1 – „Betriebswirtschaft, Friedhof, Umweltservice“ gebündelt. Die Zuständigkeiten und Prozesse sind innerhalb der Abteilung eindeutig geregelt.

Die Friedhofsverwaltung ist auf dem Waldfriedhof Lauheide untergebracht. Hier finden die Angehörigen und Bürger eine zentrale Anlaufstelle und werden zu Fragen rund um die kommunalen Friedhöfe beraten.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Durch die strategischen und operativen Zielvorgaben hat sich die Stadt Münster ihre Ausrichtung für das Friedhofswesen vorgegeben. Ein Friedhofsentwicklungskonzept liegt derzeit nur als Leitplan Friedhöfe aus dem Jahr 1980 mit der letzten Fortschreibung aus 1997 vor. Ein aktuelles Konzept soll aber zeitnah erstellt werden.

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.

Die **Stadt Münster** hat es sich zum Ziel gesetzt, ihre Friedhofslandschaft in der derzeitigen Form bestehen zu lassen. Die kommunalen Friedhöfe sind integrativer Bestandteil der Münsterkultur und stärken die Identifikation mit der Stadt. Eine Reduzierung der Friedhöfe oder einzelner Friedhofsflächen, wie sie in vielen anderen Städten geplant und umgesetzt werden, ist in Münster nicht angedacht und aus Sicht der Stadt auch nicht sinnvoll. Mit der stetig wachsenden Bevölkerung gewinnen die Stadtteilmfriedhöfe bereits jetzt und auch zukünftig eine größere Bedeutung.

Im Haushaltsplan hat das Amt 67 für die Produktgruppe 1302 – Friedhöfe – Ziele, Zielkennzahlen und Leistungsdaten definiert. Diese werden jährlich fortgeschrieben und im Rahmen des Haushaltes vom Rat beschlossen. Strategisch soll dauerhaft eine ausreichende Versorgung mit Friedhofsfläche sichergestellt sein und dabei eine vollständige Kostendeckung erreicht werden. Zu diesen beiden übergeordneten Zielen sind jeweils Zielkennzahlen definiert. Die ausreichende Versorgung mit Friedhofsflächen wird an der Wiedererwerbsquote und der möglichen Erweiterungsfläche gemessen. Die Kostendeckung wird an dem Kostendeckungsgrad der Gebührenrechnung gemessen. Daneben werden verschiedene Leistungsdaten aufgeführt. Konkretisiert werden die Ziele dann auf der Produktebene. Danach sollen weder die Friedhofsgebühren noch die Pflegekosten je qm Friedhofsfläche gemessen an den allgemeinen Preissteigerungen überproportional steigen. Auch hierzu sind Zielkennzahlen und Leistungsdaten hinterlegt.

Daneben erfolgt amtsintern laufend die Bedarfsplanung für jeden Friedhof. Hierzu werden auch die Grabverkäufe, Nutzungsrechtsverlängerungen und Bestattungen analysiert und die Ergebnisse im Grabangebot entsprechend berücksichtigt.

Mit diesen Vorgaben hat die Stadt Münster grundsätzlich ihre strategische Ausrichtung für die kommunalen Friedhöfe definiert. Ein Friedhofsentwicklungskonzept hat sie im Rahmen der Grünordnung Münster im Leitplan Friedhöfe im Jahr 1980 erstellt und dieses letztmalig in 1997 fortgeschrieben. Die Inhalte bilden jedoch nicht mehr die aktuelle Situation im Bestattungswesen ab. Das Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit plant, ein neues bzw. aktualisiertes Konzept erstellen zu lassen. Der Schwerpunkt soll dabei auf den Stadtteilmfriedhöfen liegen. Ziel ist es, für die einzelnen Stadtteilmfriedhöfe langfristige Prognosen zu erstellen, inwieweit die insgesamt wachsende Bevölkerung und prognostizierten steigenden Sterbefallzahlen Einfluss auf den Flächenbedarf der jeweiligen Friedhöfe in den Stadtteilen haben werden.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW unterstützt das Vorhaben des Amtes für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit, ein aktuelles Friedhofsentwicklungskonzept erstellen zu lassen. Hierdurch können die Planungsgrundlagen für die Entwicklung insbesondere der Stadtteilmfriedhöfe und den hier benötigten Flächen weiter optimiert werden.

Datenlage/ IT

→ Feststellung

Durch den Einsatz einer Fachsoftware wie auch eines Grünflächeninformations- und Managementsystems ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Für die Verwaltung der Friedhöfe setzt die **Stadt Münster** ein Friedhofsinformations- und Managementsystem ein. Mit diesem Verfahren werden die Anforderungen der Friedhofsverwaltung vollständig abgedeckt. Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware ist eingerichtet.

In der Friedhofssoftware sind die Geoinformationsdaten hinterlegt, die für die Identifikation der Gräber und die Belegungspläne erforderlich sind. Dazu zählen unter anderem Flächen und Anzahl der Grabstellen, belegte und unbelegte Gräber oder auch Nutzungsdauern. Im Grünflächeninformationssystem sind die Flächen, die Flächeninhalte und die Infrastruktur der Friedhöfe hinterlegt. Eine grafische Anbindung ist derzeit in Umsetzung. Sobald diese Anbindung erfolgt ist, werden die Informationen beider Systeme gemeinsam abrufbar sein.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ Feststellung

In der Stadt Münster besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig und wird von der Stadt umfangreich betrieben.

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.

In der **Stadt Münster** wird die Öffentlichkeitsarbeit für die kommunalen Friedhöfe durch die amtsinterne Organisationseinheit „Öffentlichkeitsarbeit“ betreut. Gemeinsam mit den Mitarbeitern des Friedhofsbereiches werden hier die verschiedenen Maßnahmen koordiniert, organisiert, entwickelt und aktualisiert.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist für die Städte besonders wichtig, da diese bei einem Sterbefall nicht den Erstkontakt mit den Angehörigen haben. Dieser findet beim Bestatter statt. Daher sollten die Städte ein großes Interesse daran haben, hier entsprechend gut aufgestellt zu sein. Insbesondere gilt dies für die Städte, bei denen eine spürbare Konkurrenzsituation vorhanden ist. Neben den sieben städtischen Friedhöfen existieren in Münster 15 weitere konfessionelle Friedhöfe. Es gibt also eine spürbare Konkurrenzsituation, wobei sich jedoch die jährlichen Bestattungen seit über 25 Jahren zu fast gleichen und konstanten Teilen auf die städtischen und konfessionellen Friedhöfe verteilen.

Das Friedhofswesen wird auf der Homepage des Amtes 67 präsentiert. Hier sind umfangreiche Informationen zu den städtischen Friedhöfen hinterlegt. Neben Ansprechpartnern, Satzungen und Formularen finden sich auch Informationen zu den einzelnen Friedhöfen. Jeder Friedhof ist mit Lage und Standort, einer Bildergalerie und einem Übersichtsplan sowie den angebotenen Grabarten dargestellt. Außerdem wird über die jeweils aktuellen Ereignisse und Veranstaltungsreihen informiert.

Zudem sind zahlreiche Printmedien in Form von Flyern und Broschüren vorhanden. Diese werden zurzeit in Zusammenarbeit mit einer Werbeagentur überarbeitet. Die Informationen werden in den Bürgerbüros und bei den Bestattungsunternehmen präsentiert.

Auf dem Waldfriedhof Lauheide gibt es regelmäßig Veranstaltungen zu friedhofsspezifischen Themen. Dies reicht von Beratungen zu Bestattungsmöglichkeiten und Grabarten, über Friedhofs- und Naturführungen bis hin zu Konzert- und Vorlesungsreihen in den Friedhofskapellen.

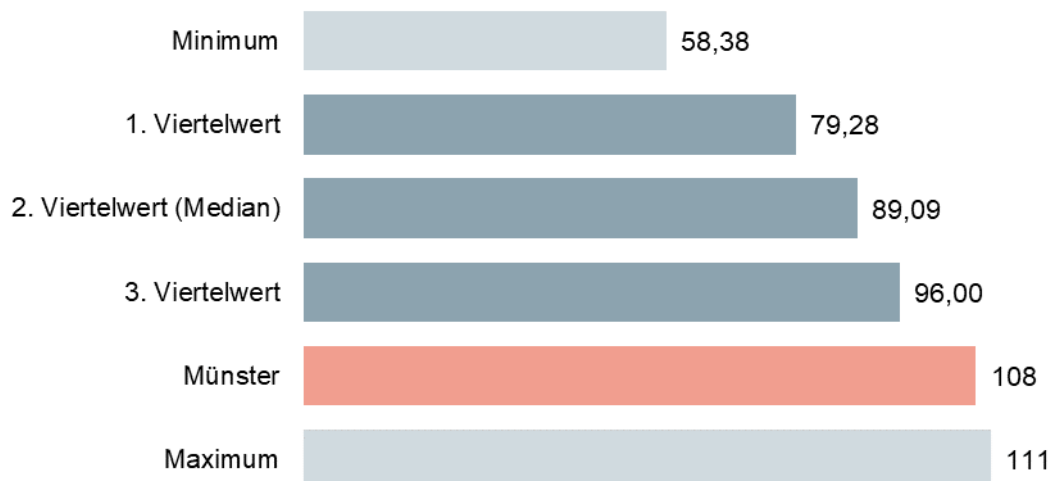
→ Gebühren

→ Feststellung

Der Stadt Münster gelingt es, ihre Friedhöfe kostendeckend zu betreiben.

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:



Die Stadt Münster erreicht im Vergleichsjahr 2017 für das Friedhofswesen einen Kostendeckungsgrad von deutlich über 100 Prozent. Nur eine Stadt weist einen noch höheren Kostendeckungsgrad auf. Der Kostendeckungsgrad in Münster ist in diesem Vergleichsjahr positiv durch die zum 1. Januar 2017 in Kraft getretene Gebührenanpassung beeinflusst. Zudem erreichten die Bestattungszahlen 1.240 Bestattungen den höchsten Stand der letzten 22 Jahre.

In den Vorjahren lagen die Kostendeckungsgrade zwar ebenfalls auf einem hohen Niveau, eine vollständige Kostendeckung konnte jedoch nicht erreicht werden. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 liegt der Kostendeckungsgrad bei ca. 99 Prozent.

Entwicklung des Kostendeckungsgrades

	2014	2015	2016	2017
Gebührenrelevante Erlöse in Euro	1.900.883	1.917.948	1.960.140	2.314.865
Gebührenrelevante Kosten in Euro	1.956.674	2.060.840	2.035.310	2.139.929
Kostendeckungsgrad in Prozent	97,15	93,07	96,31	108

Für die Ermittlung des Kostendeckungsgrades hat die gpaNRW jeweils das Betriebsergebnis der Gebührenrechnung herangezogen. Die Erlöse und Kosten beinhalten keine Über- und Unterdeckungen aus Vorjahren.

Bei der Bewertung des Kostendeckungsgrades ist auch zu berücksichtigen, welchen Anteil die Städte aus dem allgemeinen Haushalt im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse finanzieren. Dieser öffentliche Grünanteil ist ebenfalls nicht in den dargestellten Kosten enthalten und wird direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes finanziert. Die Stadt Münster setzt seit dem Jahr 2014 nur noch einen Anteil von 7,7 Prozent als öffentlichen Grünanteil fest. Bis dato lag der Anteil noch bei 20,9 Prozent. Grundlage war und ist das digitale Aufmaß der Friedhofsflächen. Mit dem Handlungsprogramm zur nachhaltigen kommunalen Haushaltspolitik war das Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit gefordert, eine Reduzierung des Grünflächenanteils zu prüfen und rechtssicher umzusetzen. Infolgedessen wurden nur noch die Flächen als öffentlicher Grünanteil definiert, die keinesfalls dem Friedhofsnutzer angelastet werden können. Dies sind z. B. Kriegsgräberanlagen, Ehrenfriedhöfe und Flächen für Denkmäler. In der Gebührenanpassung zum 1. Januar 2014 wurde diese Veränderung umgesetzt und der verringerte öffentliche Grünanteil auf die ansatzfähigen Kosten angewendet. Dadurch müssen seit dem Jahr 2014 ca. 150.000 Euro zusätzlich durch Grabnutzungsgebühren finanziert werden.

Wie bereits zu Beginn dieses Berichtes dargestellt, ist der Anteil der Erholungs- und Grünfläche in Münster überdurchschnittlich hoch. Dies betrifft vorrangig die ländlich geprägten Außenbezirke der Stadt, in denen auch die städtischen Friedhöfe liegen. Somit liegen die Friedhöfe als Teil der öffentlichen Grünflächen in einer ohnehin schon durch Grünflächen geprägten Umgebung. Zudem dienen die Friedhöfe in Münster in erster Linie dem eigentlichen Bestattungszweck. Diese Strukturen rechtfertigen grundsätzlich einen niedrig angesetzten öffentlichen Grünanteil auf den Friedhöfen.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren berücksichtigt die Stadt Münster alle gebührenrechtlich ansatzfähigen Kosten. Mit der Infrastrukturumlage werden die grabgrößenunabhängigen Kosten zu gleichen Anteilen auf die verschiedenen Grabarten im Rahmen der Äquivalenzziffernkalkulation verteilt.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Die **Stadt Münster** erstellt jährliche Vor- und Nachkalkulationen. Die letzte Gebührenanpassung hat die Stadt zum 1. Januar 2017 durchgeführt. Davor gab es in den Jahren 2014 und 2008 Gebührenanpassungen.

Als Kostenarten erfasst die Stadt alle gebührenrechtlich ansatzfähigen Kosten. Hierzu gehören auch die internen Leistungsverrechnungen mit anderen Ämtern. Das aufgewandte Kapital wird kalkulatorisch verzinst. Die Abschreibungen berechnet die Stadt Münster auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Mit der Gebührenanpassung zum 1. April 2008 hat die Stadt Münster die Verrechnungssystematik in der Kostenrechnung verändert. Bis dato diente ausschließlich die Fläche als Maßstab für die Verteilung der Kosten der Friedhofsanlagen. Mit der Gebührenanpassung wurde die Infrastrukturumlage eingeführt. Aus den digital aufgemessenen Flächen ergab sich ein Anteil der Infrastrukturflächen, wie z. B. Wege, befestigte Plätze, Parkplätze, Anlagen im Eingangsbereich oder auch sanitäre Anlagen, von ca. 30 Prozent. Die Infrastrukturumlage wurde in einem dreistufigen Verfahren eingeführt, bei dem jeweils ein Drittel der Infrastrukturumlage – also zehn Prozent – in den Gebührenanpassungen in den Jahren 2008, 2014 und 2017 berücksichtigt wurden. Mit der Infrastrukturumlage ist eine verursachungsgerechtere Verteilung der Gebühren zwischen den Grabarten verbunden. In der aktuellen Gebührenkalkulation werden 70 Prozent der Kosten nach den Äquivalenzziffern Grabfläche, Nutzungsdauer und zusätzlichem Aufwand für Umfeld/Beratung gewichtet. Für die Verteilung der grabartidentischen Kosten verwendet die Stadt Münster die beiden Faktoren Nutzungsdauer und zusätzlichem Aufwand für Umfeld/Beratung.

Nutzungsgebühren für Trauerhallen

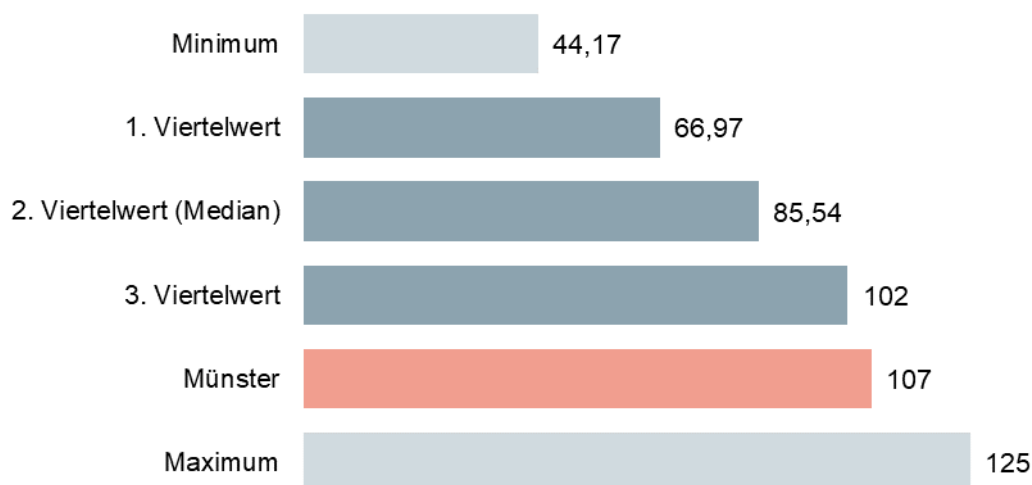
→ Feststellung

Die Trauerhallen werden in Münster nur bei etwa der Hälfte aller kommunalen Bestattungen genutzt. Dies führte in den vergangenen Jahren zu regelmäßigen Kostenunterdeckungen. Mit der Gebührenanpassung im Jahr 2017 konnte erstmals wieder eine Kostenüberdeckung erzielt werden.

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.

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleichsjahr 2017 erreicht die **Stadt Münster** für ihre sechs Trauerhallen einen Kostendeckungsgrad von 107 Prozent. Damit zählt sie zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Kostendeckungsgraden. Bei der Bewertung des Kostendeckungsgrades ist zu berücksichtigen, dass entsprechend eines politischen Beschlusses 50 Prozent der Kosten für die zwei großen Trauerhallen auf dem Waldfriedhof Lauheide und dem Friedhof Hohe Ward aus der Gebührenrechnung ausgegrenzt werden. Der Grund für diese Ausgrenzung liegt in der räumlichen Überkapazität der in den 1970er Jahren errichteten großen Gebäude. Auf beiden Friedhöfen hat die Stadt inzwischen Kolumbarien im Gebäude eingerichtet. Auf dem Waldfriedhof Lauheide entstand die erste Kolumbarienwand im Gebäude im Jahr 2017. Seit Mai 2019 wurde auch im Gebäude des Friedhofs Hohe Ward ein Innenkolumbarium errichtet. Die gute Nachfrage bestätigt, dass diese Grabart gut angenommen wird und die Stadt mit der Umgestaltung der Gebäude den richtigen Weg beschritten hat.

Berücksichtigt ist hier jeweils das Betriebsergebnis, d. h. die Erlöse und Kosten ohne Unter- und Überdeckungen aus Vorjahren. In den Vorjahren schlossen die Gebührenkalkulationen für die Trauerhallen anders als im Vergleichsjahr 2017 jedoch mit Kostenunterdeckungen ab.

Entwicklung des Kostendeckungsgrades Trauerhallen

	2014	2015	2016	2017
Gebührenrelevante Erlöse in Euro	62.134	62.486	60.142	76.698
Gebührenrelevante Kosten in Euro	67.077	66.812	71.715	71.966
Kostendeckungsgrad in Prozent	92,63	93,52	83,86	107

Gegenüber den Vorjahren ist in 2017 eine deutliche Steigerung der Erlöse festzustellen. Mit der Gebührenanpassung wurde auch die Gebühr für die Nutzung der Trauerhalle von 104 Euro auf 124 Euro je angefangene Stunde erhöht. Gleichzeitig stiegen auch die Nutzungen der Trauerhallen – korrespondierend zu den gestiegenen Bestattungszahlen - gegenüber den Vorjahren deutlich an.

Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent 2017

Kennzahl	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	51,21	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22

Die Nutzungen der Trauerhallen im Verhältnis zu den gesamten kommunalen Beisetzungen ist in Münster unterdurchschnittlich. Der Anteil liegt nur leicht oberhalb des ersten Viertelwertes. Die vergleichsweise geringe Nutzung der Trauerhallen bestätigt sich auch in der Betrachtung der Vorjahre wie auch des aktuellen Jahres 2018. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre wurde lediglich bei jeder zweiten Beisetzung auch die Trauerhalle genutzt. Die Stadt Münster sieht hier eine deutlich spürbare Konkurrenzsituation zu den privaten Bestattern.

Im Jahr 2020 sollen daher die Trauerhallen auf dem Friedhof Angermodde Homannstraße und dem Friedhof Hohe Ward umgestaltet werden. Ziel ist es, die Attraktivität der Trauerhallen zu steigern und so die Nutzungsintensität zu erhöhen.

Sofern diese Maßnahme nicht den gewünschten Erfolg bringt, sollte die Stadt Überlegungen anstellen, ob sie die wenig genutzten Trauerhallen dauerhaft alle erhalten sollte. Neben der Umnutzung - wie sie es bereits mit einzelnen Gebäudeteilen zu Innenkolumbarien umgesetzt hat – sollte aber auch der Abriss von einzelnen Trauerhallen in Betracht gezogen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit überprüfen, ob der Erhalt aller Trauerhallen langfristig zielführend sein kann.

→ Flächenmanagement

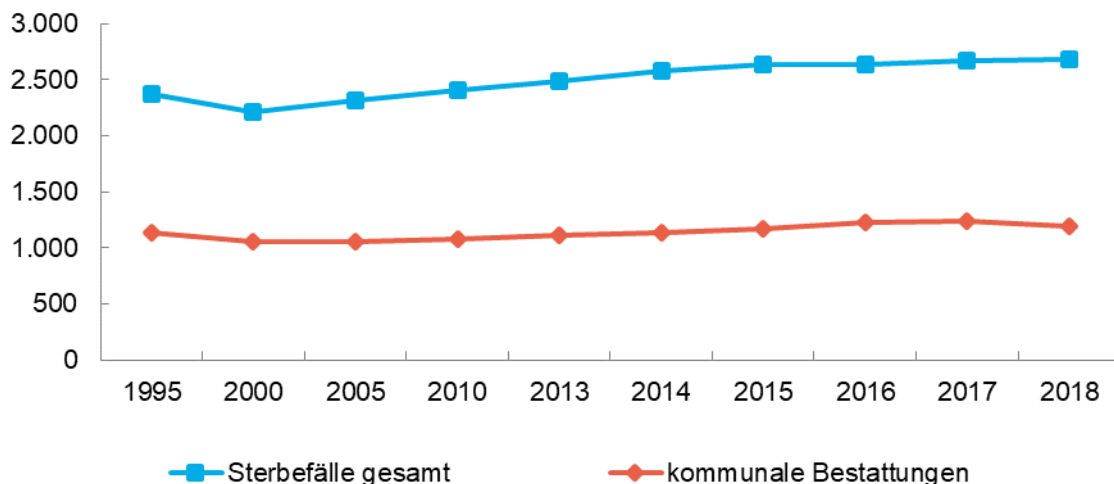
Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Für ein nachhaltiges Flächenmanagement ist es wichtig, die Entwicklungen der Vergangenheit zu kennen und zu analysieren und diese Erkenntnisse und Veränderungen in ein zukunftsfähiges Konzept einfließen zu lassen. Von Bedeutung sind dabei neben der Bevölkerungsentwicklung, die Entwicklung der Sterbefälle und der kommunalen Bestattungen sowie das Grabwahlverhalten.

Die Einwohnerzahl in Münster ist nach letztmaligen Rückgängen Ende der 1990er Jahre jährlich angestiegen. Im Eckjahresvergleich von 1995 bis 2018 zeigt sich ein Bevölkerungszuwachs von über 18,5 Prozent. Für die Zukunft prognostiziert IT.NRW weiterhin steigende Bevölkerungszahlen für Münster. Im Jahr 2040 leben danach über 357.000 Menschen in Münster. Dies entspricht einem weiteren Anstieg von fast 14 Prozent.

Entwicklung Sterbefälle und kommunale Bestattungen



Mit einer steigenden Einwohnerzahl von knapp 19 Prozent im Zeitraum von 1995 bis zum Jahr 2018 sind auch die Sterbefälle in Münster um ca. 13 Prozent angestiegen. Die kommunalen Bestattungen zeigen eine ähnliche Tendenz, jedoch fällt hier die Steigerung deutlich geringer aus. So sind im Jahr 2018 trotz leicht höheren Sterbefallzahlen als im Vorjahr die kommunalen Bestattungen gegenüber dem Vorjahr um ca. 3,7 Prozent zurückgegangen. Somit zeigt sich bei den kommunalen Bestattungen seit 1995 bis 2018 nur ein leichter Anstieg von ca. 4,8 Prozent. Der Anteil der kommunalen Bestattungen an den gesamten Sterbefällen liegt in der langfristigen Betrachtung über 23 Jahre auf einem recht stabilen Niveau von durchschnittlich rund 46 Prozent.

Nach der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW werden die Sterbefallzahlen zukünftig weiter ansteigen. Für das Jahr 2039 werden danach 2.974 Sterbefälle prognostiziert. Dies entspricht einem weiteren Anstieg von ca. neun Prozent.

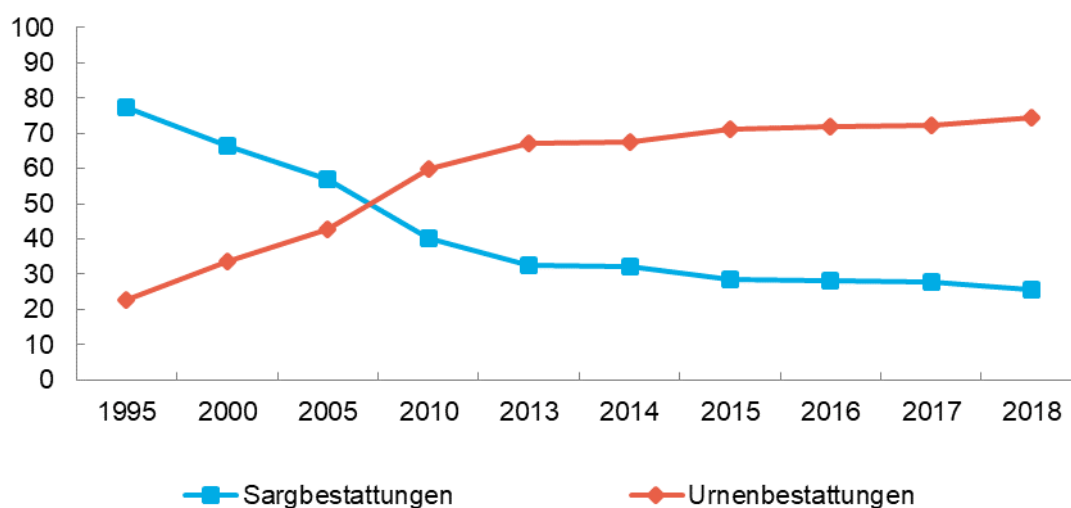
Anteile Beisetzungen

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	27,66	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	52,02	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	20,32	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

Von den kommunalen Beisetzungen wurden bei der Stadt Münster im Betrachtungsjahr 2017 gut ein Viertel als Sargbeisetzung durchgeführt. Fast Dreiviertel aller Beisetzungen entfielen auf die Urnengräber. Auch bei den weiteren Grabarten handelt es sich um Urnenbeisetzungen in Urnenkammern oder Urnengemeinschaftsgrabstätten sowie um Aschestreifelder.

In der zeitlichen Entwicklung zeigt sich der rasante Wandel im Bestattungswesen.

Entwicklung der Sarg- und Urnenbestattungen in Prozent



Mitte der 1990er Jahre lag der Anteil der Urnenbestattungen noch bei unter 23 Prozent. Bereits fünf Jahre später entfielen rund ein Drittel aller Bestattungen auf die Urnenbestattungen. Im Jahr 2007 gab es erstmals mehr Urnen- als Sargbestattungen auf den kommunalen Friedhöfen

in Münster. Seitdem ist der Anteil der Urnenbestattungen kontinuierlich gestiegen und liegt im Jahr 2018 bei gut 74 Prozent.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Bei der Stadt Münster ist insgesamt lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. In der getrennten Betrachtung zeigen sich dabei deutliche Unterschiede zwischen dem Waldfriedhof Lauheide, auf dem die Grabflächen nur einen sehr geringen Anteil haben, und den Stadtteilstädtefriedhöfen, bei denen dieser Anteil auch interkommunal überdurchschnittlich ist.

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

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	8,70	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	0,46	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardflächen multipliziert.

Die Kennzahlen zur belegten Fläche im Verhältnis zur gesamten Friedhofsfläche machen deutlich, dass lediglich etwa neun Prozent der Gesamtfläche als Grabfläche belegt ist. Der überwiegende Teil der Flächen besteht aus Grün- und Wegeflächen.

Dabei gestalten sich die Flächenanteile auf den Stadtteilstädtefriedhöfen deutlich anders als auf dem großen Waldfriedhof Lauheide. Während der Waldfriedhof zu über 90 Prozent durch Grün- und Wegeflächen geprägt ist, ist auf den Stadtteilstädtefriedhöfen der Anteil der Erdgräberfläche mit etwa 20 Prozent noch deutlich höher.

Flächenanteile 2017

Kennzahlen	Waldfriedhof Lauheide	Stadtteil- friedhöfe
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	6,07	20,96
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	0,34	1,16

Die durchgeführte stichprobenhafte Besichtigung einzelner Friedhöfe bestätigt die Ergebnisse dieser getrennten Kennzahlenbetrachtung. Der Waldfriedhof Lauheide ist weitläufig und wesentlich von Grünflächen geprägt. Die Stadtteilmfriedhöfe hingegen zeigen eine dichtere Belegung. Dabei sind auch sogenannte „Flickenteppiche“ zu erkennen, die sich jedoch nicht flächendeckend über die Friedhöfe erstrecken.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ Feststellung

Mit dem Wandel der Bestattungskultur und der steigenden Nachfrage nach weniger flächenintensiven Grabarten und dem gleichzeitigen Auslaufen der Ruhefristen bei den Erdgräbern, wird sich der Flächenbedarf zukünftig weiter verringern. Demgegenüber stehen in Münster aufgrund der wachsenden Bevölkerung auch steigende Sterbefallzahlen. Insofern ist ein vorausschauendes Flächenmanagement von großer Bedeutung.

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.

Die **Stadt Münster** ist – anders als viele andere kreisfreie Städte – eine stark wachsende Stadt. Sie hat es sich daher zum Ziel gesetzt ihre Friedhofslandschaft in der jetzigen Struktur beizubehalten und so die ausreichende Versorgung mit Friedhofsflächen zu gewährleisten. Die Stadt sieht insbesondere bei den Stadtteilmfriedhöfen zukünftig eine weiter wachsende Bedeutung und stärkere Frequentierung. Ein Rückbau kommt daher aus Sicht der Stadt nicht in Betracht. Die durch das veränderte Bestattungsverhalten hin zu weniger flächenintensiveren Grabarten freierwerdenden Flächen integriert die Stadt harmonisch und pflegeleicht in das Gesamtkonzept ihrer Friedhöfe.

Die Stadt Münster analysiert regelmäßig die Bestattungszahlen, die Grabverkäufe und Nutzungsrechtsverlängerung sowie das Grabwahlverhalten. Eine aktuelle Einschätzung der Nachfragesituation der wichtigsten Grabarten ermöglicht die folgende Tabelle.

Entwicklung der Grabarten

Grabart	Neukäufe 2018	Fünfjahresmittel der freiwerdenden Grabstellen 2018 bis 2022	freie Grabstellen (Stichtag 31.12.2018)
Erdgräber	234	1.599	9.958
Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum)	288	35	1.264
weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber)	255	26	645

Sehr auffällig ist die Entwicklung bei den Erdgräbern. Den 234 Neukäufen stehen 1.599 freiwerdende Erdgrabstellen gegenüber. Jedes Jahr fallen somit über 1.300 Erdgräber an die Stadt zurück, deren Flächen gepflegt werden müssen. Sollten die Nutzungsrechte an Erdgräbern verlängert werden, verringert sich die Zahl entsprechend. Zusätzlich sind neben jährlich freiwerdenden Grabstellen bereits jetzt über 9.900 freie Erdgrabstellen vorhanden sind. Auch hier zeigt die getrennte Betrachtung des Waldfriedhofes und der Stadtteilmfriedhöfe entsprechende Unterschiede auf.

Entwicklung Erdgräber

Friedhöfe	Neukäufe 2018	Fünfjahresmittel der freiwerdenden Grabstellen 2018 bis 2022	freie Grabstellen (Stichtag 31.12.2018)
Waldfriedhof Lauheide	110	644	8.424
Stadtteilmfriedhöfe	124	955	1.534
Friedhöfe gesamt	234	1.599	9.958

Von den bereits jetzt schon freien Erdgrabstellen befinden sich fast 85 Prozent allein auf dem Waldfriedhof Lauheide. Da davon auszugehen ist, dass sich der Trend zu pflegeärmeren Urnenbestattungen auch weiterhin so fortsetzt, zeigt sich gegenüber dem Bestand an Erdgräbern ein deutlich geringerer Bedarf.

Bei den Urnengrabstellen ist die Anzahl der Neukäufe noch höher als die der freiwerdenden Urnengrabstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe. Zum einen ist die Nachfrage nach Urnengrabstellen weiterhin hoch. Zum anderen laufen aktuell noch verhältnismäßig wenige Ruhefristen aus, so dass infolgedessen nur wenige Grabstellen freiwerden. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Nachfrage nach Urnengräbern in den 2000er Jahren auch die freiwerdenden Urnengrabstellen in den Jahren nach dem hier genannten Zeitraum zunehmen werden. Die aktuelle Nachfrage kann die Stadt Münster mit den 1.264 freien Urnengrabstellen erfüllen.

Entwicklung Urnengräber

Friedhöfe	Neukäufe 2018	Fünffjahresmittel der freiwerdenden Grabstellen 2018 bis 2022	freie Grabstellen (Stichtag 31.12.2018)
Waldfriedhof Lauheide	164	24	218
Stadteilmfriedhöfe	124	11	1.046
Friedhöfe gesamt	288	35	1.264

Auf den Stadteilmfriedhöfen sind deutlich mehr freie Urnengrabstellen vorhanden als auf dem Waldfriedhof Lauheide. Auch ein steigender Bedarf an Urnengrabstellen kann jedoch auf dem Waldfriedhof durch die freien Erdgrabstellen problemlos realisiert werden.

Zu den weiteren Grabarten gehören bei der Stadt Münster die Urnengemeinschaftsgräber sowie die Kolumbarien. Diese Bestattungsformen werden teilweise erst seit der jüngeren Vergangenheit angeboten. Somit werden in dem genannten Zeitraum nur wenige Grabstellen frei, da nur wenige Ruhezeiten auslaufen. Der Bedarf kann sowohl auf den Stadteilmfriedhöfen als auch auf dem Waldfriedhof Lauheide über die freien Grabstellen gedeckt werden.

Entwicklung weitere Grabarten

Friedhöfe	Neukäufe 2018	Fünffjahresmittel der freiwerdenden Grabstellen 2018 bis 2022	freie Grabstellen (Stichtag 31.12.2018)
Waldfriedhof Lauheide	137	0	159
Stadteilmfriedhöfe	118	26	486
Friedhöfe gesamt	255	26	645

Diese grabartspezifischen Entwicklungen werden langfristig dazu führen, dass sich die durch Urnen belegten Flächenanteile gegenüber jenen der Erdbestattungen erhöhen. Aufgrund des geringeren Flächenverbrauchs von Urnengrabstellen wird sich die durch Gräber insgesamt belegte Fläche weiter reduzieren. Demgegenüber steht die wachsende Einwohnerzahl der Stadt Münster und die prognostizierten weiter steigenden Sterbefallzahlen. Insofern ist es für die Stadt Münster wichtig, auch zukünftig ein vorausschauendes Flächenmanagement zu betreiben. Dabei muss sie den Blick insbesondere auf die einzelnen Stadteilmfriedhöfe legen, um der prognostizierten stärkeren Frequentierung Rechnung zu tragen. Grundsätzlich gibt es mit dem Waldfriedhof Lauheide ausreichende Flächen, um die Versorgung mit Friedhofsflächen für Münster langfristig sicherzustellen.

Daher erachtet es die gpaNRW für wichtig, die geplante Erstellung eines aktuellen Friedhofsentwicklungskonzeptes umzusetzen. Darin sollten die einzelnen Friedhöfe detailliert mit Blick auf die zukünftige Entwicklung der Bestattungen in den einzelnen Stadtteilen und der damit erforderlichen Flächenbedarfe auf den jeweiligen Stadteilmfriedhöfen untersucht werden.

→ 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

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	89,68	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	11	3	6	7	10	12	21

Die städtischen Friedhöfe in Münster haben im Vergleich der kreisfreien Städte mit fast 90 Prozent den höchsten Anteil der Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfriedhofsfläche. Dies korrespondiert mit dem entsprechend geringen Anteil der durch Erd- und Urnengräber belegten Flächen.

Deutlich geprägt wird dieser maximale Anteil der Grün- und Wegeflächen durch den mit Abstand größten kommunalen Friedhof der Stadt Münster, dem Waldfriedhof Lauheide. Hier liegt dieser Anteil gemessen an der Friedhofsfläche bei rund 91,5 Prozent. Der Grün- und Wegeflächenanteil auf den Stadtteilstädtefriedhöfen ist zwar mit 81 Prozent immer noch hoch, liegt aber im interkommunalen Vergleich leicht unterhalb des dritten Viertelwertes.

Wesentlichen Einfluss auf die Pflege und die Kosten für die Pflege nimmt die Gestaltung der Flächen. Damit wird bereits in der Planung der Grundstein für die spätere Pflege und Unterhaltung der Flächen gelegt. Da es sich bei den Friedhöfen nur selten um neu angelegte Flächen handelt, gewinnt die Umgestaltung dieser Flächen bzw. die Planung der Umgestaltung eine entsprechende Bedeutung.

Auf den Friedhöfen in Münster stehen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten überdurchschnittlich viele Bäume gemessen an der Friedhofsgesamtfläche. Bäume verursachen regelmäßig höhere Unterhaltungskosten, die jedoch gerade bei den Urnengräbern an Bäumen über die Grabnutzungsgebühren mitfinanziert werden.

Auch die Wegeflächen sind in der Regel in der Unterhaltung aufwendiger und teurer als pflegeleicht gestaltete Rasenflächen. In Münster nehmen die Wegeflächen insgesamt einen Anteil von

nur ca. neun Prozent der Gesamtfriedhofsfläche ein. Aber auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen dem Waldfriedhof und den Stadtteilmfriedhöfen. Während der Anteil der Wegeflächen auf dem Waldfriedhof unter acht Prozent liegt, liegt er auf den Stadtteilmfriedhöfen bei fast 18 Prozent.

Bei der stichprobenhaften Besichtigung einzelner Friedhöfe konnte die gpaNRW den Eindruck gewinnen, dass die Friedhöfe in Münster grundsätzlich so gestaltet sind, dass sie eine wirtschaftliche Pflege und Unterhaltung ermöglichen.

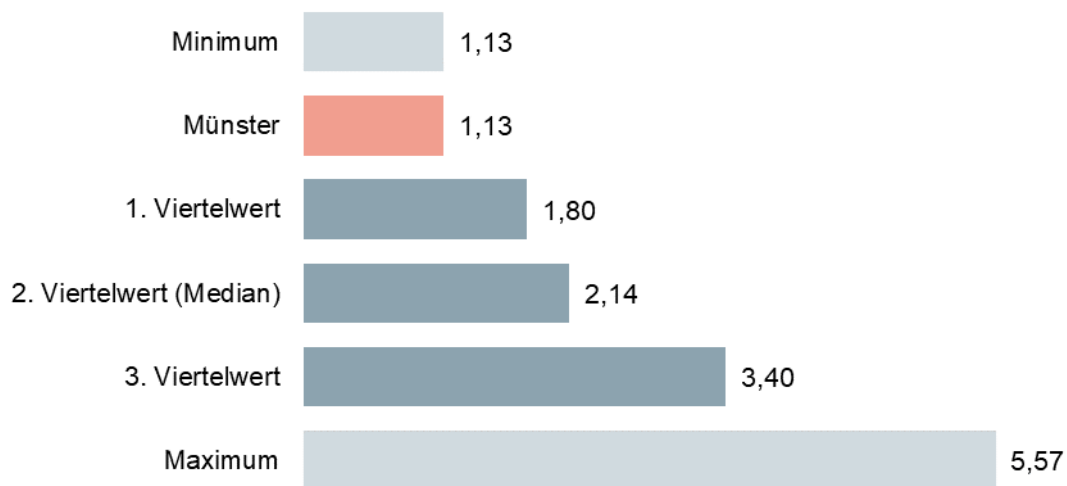
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Münster weist im interkommunalen Vergleich die geringsten Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen je qm auf. Begünstigt wird der Wert durch die Größe und Gestaltung des Waldfriedhofs Lauheide, der eine sehr kostengünstige Pflege ermöglicht.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührenentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2017



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



Mit den Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen bildet die **Stadt Münster** im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab.

Auch die Kosten für die Unterhaltung und Kontrolle der Bäume sind in Münster geringer als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Kosten Bäume 2017

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	9,22	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Bei den Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen je qm wirkt sich die große Fläche des Waldfriedhofs Lauheide begünstigend auf die Kennzahl aus. Die getrennte Ermittlung für den Waldfriedhof und die übrigen sechs Stadtteolfriedhöfe verdeutlicht dies.

Unterhaltungskosten Grün- und Wegeflächen 2017

	Waldfriedhof Lauheide	Stadtteolfriedhöfe
Grün- und Wegefläche in qm	748.157	135.898
Unterhaltungskosten Grün- und Wegeflächen in Euro	656.111	344.303
Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegeflächen in Euro	0,88	2,53

Der Waldfriedhof kann aufgrund seiner Größe und Gestaltung sehr kostengünstig gepflegt werden. Die Unterhaltungskosten auf den Stadtteolfriedhöfen liegen dagegen separat betrachtet interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Die Unterhaltung auf den Friedhöfen führt die Stadt Münster grundsätzlich mit eigenem Personal durch. Nur einzelne Leistungen wie z. B. Baumpflegearbeiten oder Garten- und Landschaftsbauarbeiten werden an Dritte vergeben. Ausdrücklich positiv zu bewerten ist dabei, dass die Stadt die eigene Leistungserbringung konsequent und laufend durch Prozess- und Ablaufoptimierungen verbessert. Dabei gelingt es ihr, die Beschäftigten in den Optimierungsprozess zu integrieren und somit die Verantwortung für die zu erbringenden Produkte und die Identifikation damit zu stärken.

Die Flächen, wie auch die einzelnen Flächeninhalte und die Infrastruktur der Friedhöfe sind im Grünflächeninformationssystem erfasst. Die Eigenleistungen werden durch eine elektronische Zeitaufzeichnung erfasst und im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung auf Vollkosten-

basis verursachungsgerecht verrechnet. Die Pflegekosten werden dabei für jeden Friedhof ermittelt. Diese sind als Kostenstellen im System hinterlegt. Eine differenzierte Erfassung nach den einzelnen Flächeninhalten bzw. Leistungen erfolgt jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Unterhaltungskosten getrennt nach den definierten Flächeninhalten bzw. Leistungen erfassen. So kann sie die Datengrundlagen und damit auch die Steuerung der Pflegeleistungen weiter optimieren.

Für jeden Friedhof hat die Stadt grafische Pflegepläne erstellt. Die zu erbringenden Pflegeleistungen sind grundsätzlich zwar bekannt, definierte Pflegestandards liegen bislang aber noch nicht vor. Aktuell wird ein Pflegeklassenkonzept erstellt.

→ **Empfehlung**

Mit dem Pflegeklassenkonzept sollte die Stadt die Pflegeziele, die Flächengestaltung und die jeweiligen Pflegeleistungen und Pflegeintensitäten für die einzelnen Friedhöfe wie auch die Flächeninhalte definieren. Mit abgestuften Pflegestandards innerhalb der Friedhöfe können die Flächen entsprechend ihrer Nutzung und Frequentierung in der Gestaltung und Pflegeintensität variieren.

→ 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 und alle damit verbundenen Aufgaben sind an zentraler Stelle gebündelt. Die Prozesse sind eindeutig geregelt, so dass ein guter Informationsfluss zwischen den Akteuren gewährleistet ist.		
F2	Durch die strategischen und operativen Zielvorgaben hat sich die Stadt Münster ihre Ausrichtung für das Friedhofswesen vorgegeben. Ein Friedhofsentwicklungskonzept liegt derzeit nur als Leitplan Friedhöfe aus dem Jahr 1980 mit der letzten Fortschreibung aus 1997 vor. Ein aktuelles Konzept soll aber zeitnah erstellt werden.		
F3	Die gpaNRW unterstützt das Vorhaben des Amtes für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit, ein aktuelles Friedhofsentwicklungskonzept erstellen zu lassen. Hierdurch können die Planungsgrundlagen für die Entwicklung insbesondere der Stadtteilmfriedhöfe und den hier benötigten Flächen weiter optimiert werden.		
F4	Durch den Einsatz einer Fachsoftware wie auch eines Grünflächeninformations- und Managementsystems ergibt sich eine umfassende und systematisierte Datenlage, mit der die Friedhofsverwaltung aktiv in Steuerung und Organisation unterstützt wird.		
F5	In der Stadt Münster besteht im Friedhofswesen eine spürbare Konkurrenzsituation. Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit ist daher besonders wichtig und wird von der Stadt umfangreich betrieben.		
F6	Der Stadt Münster gelingt es, ihre Friedhöfe kostendeckend zu betreiben.		
F7	Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren berücksichtigt die Stadt Münster alle gebührenrechtlich ansatzfähigen Kosten. Mit der Infrastrukturumlage werden die grabgrößenunabhängigen Kosten zu gleichen Anteilen auf die verschiedenen Grabarten im Rahmen der Äquivalenzziffernkalkulation verteilt.		
F8	Die Trauerhallen werden in Münster nur bei etwa der Hälfte aller kommunalen Bestattungen genutzt. Dies führte in den vergangenen Jahren zu regelmäßigen Kostenunterdeckungen. Mit der Gebührenanpassung im Jahr 2017 konnte erstmals wieder eine Kostenüberdeckung erzielt werden.	E8	Die Stadt Münster sollte mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit überprüfen, ob der Erhalt aller Trauerhallen langfristig zielführend sein kann.

	Feststellung		Empfehlung
F9	Bei der Stadt Münster ist insgesamt lediglich ein geringer Anteil der Gesamtfläche als Grabfläche belegt. In der getrennten Betrachtung zeigen sich dabei deutliche Unterschiede zwischen dem Waldfriedhof Lauheide, auf dem die Grabflächen nur einen sehr geringen Anteil haben, und den Stadtteilmfriedhöfen, bei denen dieser Anteil auch interkommunal überdurchschnittlich ist.		
F10	Mit dem Wandel der Bestattungskultur und der steigenden Nachfrage nach weniger flächenintensiven Grabarten und dem gleichzeitigen Auslaufen der Ruhefristen bei den Erdgräbern, wird sich der Flächenbedarf zukünftig weiter verringern. Demgegenüber stehen in Münster aufgrund der wachsenden Bevölkerung auch steigende Sterbefallzahlen. Insofern ist ein vorausschauendes Flächenmanagement von großer Bedeutung.		
F11	Die Stadt Münster weist im interkommunalen Vergleich die geringsten Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen je qm auf. Begünstigt wird der Wert durch die Größe und Gestaltung des Waldfriedhofs Lauheide, der eine sehr kostengünstige Pflege ermöglicht.	E11.1	Die Stadt Münster sollte die Unterhaltungskosten getrennt nach den definierten Flächeninhalten bzw. Leistungen erfassen. So kann sie die Datengrundlagen und damit auch die Steuerung der Pflegeleistungen weiter optimieren.
		E11.2	Mit dem Pflegeklassenkonzept sollte die Stadt die Pflegeziele, die Flächengestaltung und die jeweiligen Pflegeleistungen und Pflegeintensitäten für die einzelnen Friedhöfe wie auch die Flächeninhalte definieren. Mit abgestuften Pflegestandards innerhalb der Friedhöfe können die Flächen entsprechend ihrer Nutzung und Frequentierung in der Gestaltung und Pflegeintensität variieren.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Bauaufsicht der Stadt
Münster 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	17
Transparenz	19
→ Bauberatung	21
→ Bauordnung	23
Bauüberwachung	23
Bauzustandsbesichtigungen	24
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	25

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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 Bauaufsicht der Stadt Münster verfügt über effiziente Prozessabläufe. Bei der Bearbeitung von Bauanträgen erreicht sie eine überdurchschnittliche Leistungskennzahl.

Der hohe Personaleinsatz für die Bauberatung kann sich positiv auf das Genehmigungsverfahren. Dafür spricht auch ein niedriger Anteil zurückgewiesener Bauanträge.

Für die Laufzeit ihrer Bauanträge hat sich die Stadt Vorgaben im Haushaltsplan gesetzt. Die Zielerreichung überwacht sie jährlich.

Entwicklungsmöglichkeiten hat die Bauaufsicht insbesondere im Bereich der Digitalisierung. In den Vergleichskommunen gehen Stellungnahmen teilweise nur noch digital ein. Hierdurch und auch durch die digitale Versendung der Unterlagen für die Stellungnahme könnten sich die Laufzeiten der Bauanträge verkürzen.

Positiv ist insbesondere die hohe Transparenz, die auf umfangreiche Grund- und Kennzahlen zurückzuführen ist.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

In Münster lebten zum 01.01.2018 nach IT.NRW 313.535 Einwohner. Die Prognosen für die Folgejahre steigen deutlich. Demnach kann die Stadt bis 2040 mit einem Einwohnerzuwachs von rund elf Prozent auf dann fast 350.000 Einwohner rechnen. Die Einwohner verteilen sich auf eine Fläche von 303,28 qkm. Während die Zahl der Einwohner im interkommunalen Vergleich über dem Median liegt, positioniert sich Münster bei der Fläche im oberen Viertel der Vergleichskommunen.

Das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01.01.2019 könnte die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst haben. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Zudem wirken sich auch die niedrigen Bauzinsen auf die Anzahl der Anträge aus.

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	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	662	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	6,81	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	15,84	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	79,85	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	4,31	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Der Zuwachs bei der Bevölkerung spiegelt sich auch in der interkommunalen Positionierung bei den Baugenehmigungen je 100.000 Einwohner wider. Dabei überwiegen in Münster deutlich die

Fälle im vereinfachten Genehmigungsverfahren. Im Folgejahr ist in Münster insbesondere der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren um rund 47 Prozent gestiegen. Neu ausgewiesene Baugebiete verfügen über einen Bebauungsplan. Hierdurch wird das Freistellungsverfahren grundsätzlich erst möglich. In mehreren Baugebieten haben sich einige Bauherren dazu entschieden, die Bauvorlagen einzureichen und das Gebäude gemäß § 67 BauO NRW 2000 genehmigungsfrei zu errichten. Sollte sich dieser Trend in den nächsten Jahren fortsetzen, könnte dies ggf. das eingesetzte Personal entlasten bzw. zu einem geringeren Personalbedarf führen.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2017 und 2018 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Münster

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	89	131
Bauanträge	1.976	1.855
Davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	1.649	1.472
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	327	383

Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) beeinflussen die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Die Anzahl der intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen kann sich verzögernd auf die Genehmigungsverfahren auswirken. Daher sollte die Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

Die in Münster eingesetzte Software bietet standardmäßig keine Auswertemöglichkeiten für die eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen. Hier wäre eine entsprechende Programmierung erforderlich. Die Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher nur informativ ab.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	k.A.	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Münster konnte die gesetzlich vorgegebenen Fristen teilweise nicht einhalten und bietet damit Ansatzpunkte für Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Durch eine fristgerechte Aufgabenerledigung könnte die Stadt derartige Angriffspunkte reduzieren.

→ Feststellung

Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad erhebt die Stadt und bildet diese jährlich im Haushaltsplan ab. Somit kann sie kontinuierlich verfolgen, ob die Gebühren kostendeckend sind. Schriftliche Regelungen, die einheitliche Ermessensentscheidungen gewährleisten, liegen nicht vor.

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 **Stadt Münster** hält die Frist zur Überprüfung der Vollständigkeit von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 nach Eingang des Bauantrages nur selten ein. Die aktuelle Personalausstattung und die Fallzahlen lassen nach Aussage der Stadt derzeit keine stetige Einhaltung der Frist zu. Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages verlängert. Insofern bleibt abzuwarten, ob sich die Situation dadurch in Münster bereits verbessert.

Die Bearbeitungsfrist von sechs Wochen gemäß § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 nach Eingang eines Bauantrages hält die Stadt dagegen häufig ein. Sie hat dafür in ihrem Geschäftsbericht eine gleichlautende Kennzahl hinterlegt. Im Jahr 2017 hält sie gemäß ihrer Kennzahl in 64 Prozent¹ der Anträge die Sechs-Wochenfrist ein. Diese Frist hat sich auch in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW nicht verändert (§ 64 Abs. 2). Die fristgerechte Aufgabenerledigung reduziert Angriffspunkte im Klageverfahren.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht immer gleichzeitig ein. Die Stadt benachrichtigt auch jeweils die Angrenzer gem. § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000, sofern eine Überprüfung von Abweichungen gemäß § 73 Abs. 1 BauO NRW 2000 erforderlich ist. Hierzu teilt die Stadt der Bauherrschaft bereits in der Bauberatung mit, dass diese die Genehmigung der Angrenzer auch selbst einholen kann. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen.

Den Baubeginn gemäß § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 überwacht die Stadt ebenfalls immer. Sie informiert zudem die Bauherrschaft schriftlich, sofern die Frist der Baugenehmigung abzulaufen droht und die Gefahr besteht, dass die Baugenehmigung erlischt.

Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeiter stellt die Stadt über ihre Vorprüfbögen sicher. Diese nehmen die jeweiligen Bezirksleiter in Augenschein und zeichnen sie ab. Ermessensentscheidungen für Werbeanlagen und den Außenbereich nach § 35 BauGB finden nicht in den beiden Bauaufsichtsbezirken, sondern in anderen Fachstellen statt. Eine Beispielsammlung von bisher getroffenen Ermessensentscheidungen gibt den dort

¹ siehe auch Haushaltsplan 2019

agierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Hilfestellung für einheitliche Ermessensentscheidungen.

Den Aufwandsdeckungsgrad der Bauaufsicht erhebt die Stadt Münster regelmäßig und schreibt diesen jährlich im Haushaltsplan fort. 2017 lag dieser bei 72,1 Prozent. Die gpaNRW bildet für die Bauaufsicht keinen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab. Dies liegt daran, dass die Gebühren von der Rohbausumme abhängen. Diese kann die Kommune nicht beeinflussen. Ein interkommunaler Vergleich ist daher nicht zielführend. Eine jährliche intrakommunale Fortschreibung der Kennzahl durch die Stadt lässt hingegen Tendenzen und Besonderheiten erkennen. Auf diese kann sie in geeigneter Weise reagieren. Insofern befürwortet die gpaNRW die intrakommunale Fortschreibung dieser Kennzahl.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ Feststellung

Die Stadt Münster muss weniger Anträge zurückweisen als drei Viertel der Vergleichskommunen. Um dieses Ziel zu erreichen, setzt die Stadt mehr Personal für eine intensive Bauberatung ein.

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.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	2,53	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	4,64	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die **Stadt Münster** hat sich zum Ziel gesetzt, die Anzahl der zurückgewiesenen und zurückgezogenen Bauanträge so gering wie möglich zu halten. Dazu führt sie intensive Bauberatungen durch und hält entsprechendes Personal dafür bereit. Diese Bauberatungen sollen dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen (siehe „Bauberatung“). Ein eigenes Beratungsteam hat die Stadt hierfür nicht eingerichtet. Die Bauberatungen nehmen die für die Entscheidung des Bauantrages zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter wahr. Den hierfür erforderlichen Stellenanteil beziffert Münster in etwa mit 20 Prozent des Stellenumfangs.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Der geringe Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge in Münster lässt darauf schließen, dass die Bauaufsicht die Bauwilligen gut berät. 2018 handelte es sich in absoluten Zahlen dennoch um 47 Zurückweisungen. Allerdings liegt in Münster auch

der Anteil an normalen Genehmigungsverfahren höher als in der Hälfte der Vergleichskommunen (siehe „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Bei diesen Fällen ist in der Regel eine höhere Komplexität der Antragsunterlagen gegeben. Dies erschwert es häufig, die Unterlagen vollständig beizubringen.

Eine gute Information der Bauwilligen hängt nicht zwingend von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab. Die gpaNRW konnte hier keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z.B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Als wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen können ebenso und meist günstiger das Internet oder Beratungsbroschüren dienen.

Auf den Internetseiten der Stadt finden sich Antragsformulare und unmittelbare Ansprechpartner für die einzelnen Stadtgebiete und Fallarten. Die Anträge lassen sich am PC ausfüllen. Die ausgefüllten Formulare können die Bauwilligen ausdrucken und unterschrieben sowie mit den notwendigen Anlagen versehen an die Stadt senden. Bei Eingabe der Adresse des zu bebauenden Grundstücks auf der städtischen Homepage erfahren die Bauwilligen den zuständigen Sachbearbeiter für die Beratung und das Antragsverfahren. Tiefergehende Möglichkeiten finden sich derzeit nicht auf der Homepage. Diese hat die Stadt entfernt, da eine Anpassung auf die neue Bauordnung notwendig wurde. Die für die Aktualisierung der Homepage notwendigen Personalressourcen sind nach Aussage der Stadt derzeit nicht vorhanden. Insofern sind die dort derzeit ersichtlichen Informationen eingeschränkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte ihren Internetauftritt an die neue Landesbauordnung anpassen und zeitnah wieder online stellen. Der hierfür erforderliche Ressourceneinsatz sollte bereitgestellt werden, da dies in der Folge zu einer Entlastung der Bauberatung führen kann.

Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess noch überwiegend in Form einer 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.

In der **Stadt Münster** verfügen die Sachbearbeiter der Bauaufsicht mit Hilfe der eingesetzten Software über Checklisten für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung, im vereinfachten und normalen Genehmigungsverfahren sowie in weiteren Antragsverfahren. Diese Checklisten enthalten für jedes Verfahren sogenannten Vorprüfbogen. Die Verantwortungsbereiche hat Münster zudem in der Dienstanweisung „Unterschriftenregelung Bauordnungsamt“ geregelt. Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt grundsätzlich in Papierform.

Seit über 20 Jahren verfügt die Stadt über einen Gestaltungsbeirat. Dieser setzt sich zusammen aus anerkannten Baufachleuten, von denen ein überwiegender Teil nicht in Münster ansässig

ist. Diese wurden von den Architektenverbänden einstimmig vorschlagen und vom Rat bestimmt. Die Amtszeit der Mitglieder im Gestaltungsbeirat endet automatisch nach fünf Jahren. Die Stadt bindet den Gestaltungsbeirat in den Genehmigungsprozess bei Bauvorhaben von besonderer Bedeutung und an besonderen historischen Orten mit ein. Dieser spricht zu geplanten Bauvorhaben fachtechnische Empfehlungen aus. Die finale Entscheidung über ein derartiges Bauvorhaben trifft der Planungsausschuss.

In der Bauaufsicht entsteht ein Medienbruch bei der Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Software. Perspektivisch könnte ein digitalisiertes Verfahren dazu führen, dass die Eingabe personenbezogener Daten bereits durch den Antragsteller digital erfolgt und diese vom eingesetzten System automatisch übernommen werden. Dies könnte auch die Erfassungszeit in der Fachsoftware verkürzen. Eine komplette digitale Antragstellung war durch die BauO NRW 2000 bisher nicht möglich, da Anträge grundsätzlich mit unterschriebenem Original eingereicht werden mussten. Auch in der aktuellen Bauordnung regelt § 70 Abs. 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Pläne, welche die Antragsteller ebenfalls für das geplante Bauvorhaben einreichen müssen, können diese in der Regel nur in Papierform einreichen. Dies liegt insbesondere an deren Größe. Unterlagen, die größer als das Standardmaß Din A4 sind, können Antragsteller meist nicht selbst einscannen, da ihnen die technischen Möglichkeiten fehlen. Architekten und Bauingenieure könnten aber bereits über eine derartige Büroausstattung verfügen. Im Zuge der weiteren Digitalisierung ist abzuwarten, wie sich die gesetzlichen Vorgaben weiterentwickeln, so dass eine komplett digitale Aktenführung erfolgen kann. Grundsätzlich kann jedoch ein sofortiges Einscannen der Bauakte dazu führen, späteren nachträglichen Digitalisierungsaufwand zu reduzieren.

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. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten lassen sich Unterschiede schneller erkennen. Mit Einführung der neuen Bauordnung hat sich der Prozess an einigen Stellen bereits verändert.

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat einen schlanken Prozessablauf. Mit Prozessoptimierungen arbeitet sie auch 2019 gezielt daran, eingefahrene aber überflüssige Abläufe zu lokalisieren und zu verschlanken.

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.

Bei der **Stadt Münster** kann der Bauantrag auf verschiedene Arten eingehen. Neben dem Postweg können die Bauwilligen diesen auch unmittelbar bei der Bauaufsicht an einer zentralen Anlaufstelle abgeben. Zu Beginn des Verfahrens sichtet der Bezirksleiter die angelegte Akte und gibt sie mit den entsprechenden Hinweisen an die Sachbearbeitung. Die weitere Bearbeitung

erfolgt fast vollumfänglich in der Sachbearbeitung. Zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips erfolgt vor Erteilung des Bescheides eine weitere Prüfung durch den Bezirksleiter. Den Bescheid unterschreibt je nach Höhe der Rohbausumme der Sachbearbeiter, 1. Sachbearbeiter, Bezirksleiter oder Amtsleiter.

Im Jahr 2019 beginnt die Stadt Münster mit einer Prozessoptimierung. Hierzu finden an rund fünf Tagen Workshops statt. Ziel soll es insbesondere sein, neue Mitarbeiter schneller in den gelebten Workflow einzubinden. Zur Zielerreichung sollen daher insbesondere die neuen Mitarbeiter Auffälligkeiten unmittelbar mitteilen, die beim derzeitigen standardisierten Ablauf aus ihrer Sicht verbesserungswürdig sind.

Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat sich im Haushaltsplan Vorgaben hinsichtlich der Laufzeit von Bauanträgen gesetzt und wertet die Zielerreichung jährlich aus.

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.

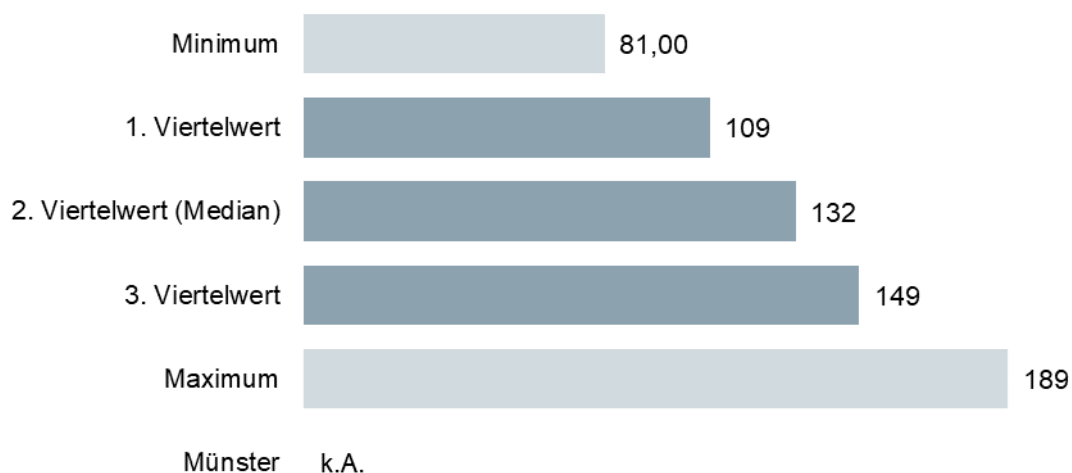
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- 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.

In der Regel gehen Bauanträge nicht vollständig bei der Stadt ein. Die Sachbearbeitung muss dann Unterlagen nachfordern. Die gpaNRW hat daher neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen erhoben. Erst wenn alle wesentlichen Unterlagen vorliegen, kann die Kommune Stellungnahmen anfordern und ggf. andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte benennen. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit konnten mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte Angaben liefern. Die gpaNRW stellt daher nur die Gesamtlaufzeit in den interkommunalen Vergleich.

Die in der **Stadt Münster** eingesetzte Software lässt eine Auswertung der Laufzeit von Bauanträgen in der von der gpaNRW erhobenen Systematik leider nicht zu, da entsprechende Eingabemasken und Datenfelder nicht zum Standard gehören. Die Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher nur informativ ab:

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

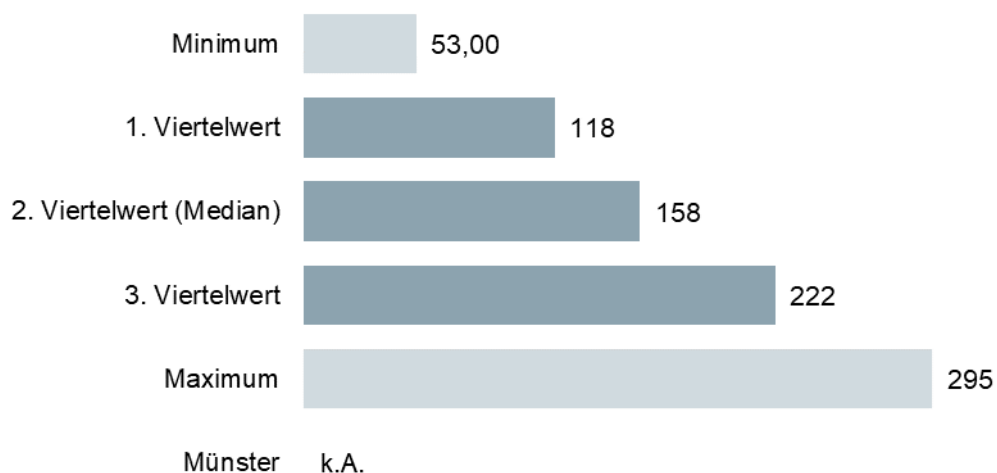


2017 ergibt sich folgender interkommunaler Vergleich:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	98	116	128	145	176	14

Nur eine Kommune liegt 2018 beim vereinfachten Genehmigungsverfahren unter dem Orientierungswert von 84 Tagen. 2017 erreichte keine Kommune einen Wert unter 98 Tagen. Nachfolgend zeigen wir die interkommunale Verteilung bei den normalen Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 ergibt sich aus dem interkommunalen Vergleich folgende Spannweite:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	100	142	152	201	261	16

Die Stadt Münster konnte die Laufzeiten nicht nach vereinfachtem und normalem Genehmigungsverfahren unterscheiden. Die eingesetzte Software liefert aber den prozentualen Anteil über alle Genehmigungsverfahren. Die Stadt hat sich als Ziel gesetzt, 80 Prozent der baurechtlichen Verfahren innerhalb einer Frist von sechs Wochen zu bescheiden. Dieses Service-Verprechen findet sich im Produkthaushalt der Stadt wieder. 2017 hat Münster 62 Prozent der baurechtlichen Verfahren in sechs Wochen beschieden. Das gesteckte Ziel hat die Stadt nach eigener Aussage aufgrund der Vielzahl von baurechtlichen Verfahren seit rund zehn Jahren nicht mehr erreicht.

Nicht einzuhalten ist die Frist von sechs Wochen insbesondere bei umfangreicheren Bauanträgen, bei denen die Stadt oftmals erst nach mehreren Nachträgen eine Entscheidung treffen kann. Diese Bauanträge wirken sich negativ auf die Laufzeiten für ein normales Genehmigungsverfahren aus.

Die hohen Grundstückswerte in Münster führen zudem häufig dazu, dass Bauherren die Grundstücke mit möglichst hoher Nutzungsauslastungen planen. Insofern werden die Bauvorhaben

umfangreicher und komplexer. Dies wirkt sich ebenfalls negativ auf die Dauer der Antragsbearbeitung aus.

Durch Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung zum 01. Januar 2019 ergibt sich künftig eine Berichtspflicht der Kommunen über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren. Diese ist in § 91 BauO NRW 2018 geregelt. Somit wird in Zukunft die Einhaltung von Laufzeiten transparenter. Zum Zeitpunkt der Prüfung liegt die vom Land NRW angekündigte Rechtsverordnung zu Inhalt, Form und Umfang der Berichtspflicht allerdings noch nicht vor.

Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Stadt es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

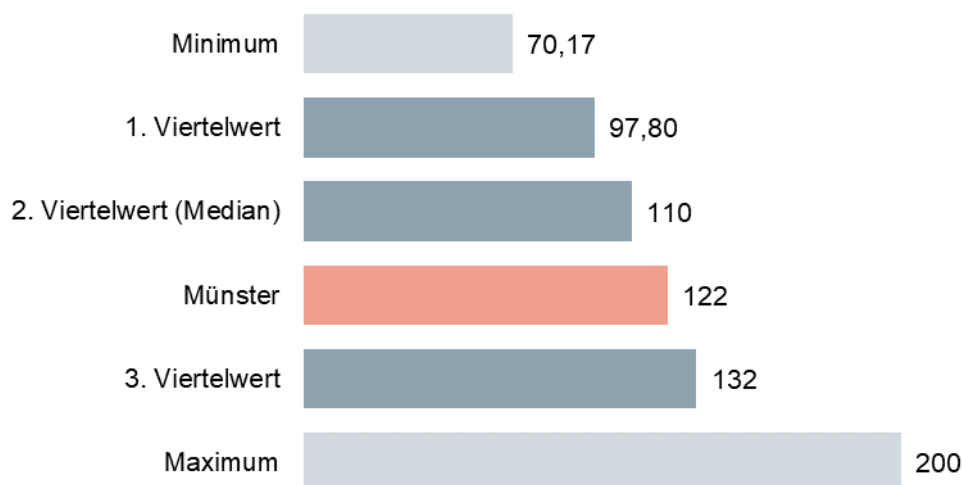
→ Feststellung

Die Stadt Münster erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen überdurchschnittliche Leistungswerte. Der relativ hohe Personaleinsatz bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden kann hier dazu beitragen, dass bei den Baugenehmigungen nur noch geringer Prüfaufwand anfällt.

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.

Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren hinzugerechnet (auch Gebührenbescheid erstellen und Antrag archivieren etc.). Dabei haben wir alle Vollzeit-Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Es sind somit auch die Vollzeit-Stellen für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben hat die **Stadt Münster** herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. Da in Münster verschiedene Tätigkeiten wie die Bauberatung, Bearbeitung von Bauvoranfragen und Baugenehmigungen vom gleichen Personal durchgeführt werden, hat die Stadt die Stellenanteile jeweils anteilig geschätzt. In den nachfolgenden Kennzahlen sind 16,26 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen.

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 Münster im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
142	73	92	115	132	181	21

In Münster gehen mehrmals jährlich Anträge ein, mit denen eine Vielzahl von Wohneinheiten beantragt wird. Derartige Anträge zählen wir in der vorgenannten Kennzahl nur als einen Fall, auch wenn hieraus ein höherer Bearbeitungsaufwand resultiert. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass derartige Sachverhalte in den anderen kreisfreien Städten ebenso gegeben sind. Aufgrund des starken Wachstums kann sich dies in Münster jedoch häufen.

Für das Jahr 2019 liegt der Stadt Münster bereits ein Antrag für rund 270 Wohneinheiten vor. Ein weiterer Antrag mit rund 450 Wohneinheiten hat sich bereits angekündigt. Zudem ist die Bauaufsicht mit einigen Großprojekten beschäftigt. Hierzu gehören beispielhaft:

- Entwicklung neuer Baugebiete,
- Errichtung neues „Stadthaus 3a“,
- Neubau Forschungsgebäude Universitätskliniken,

- Neue Gewerbebetriebe im Hansa-Business-Park
- Umsiedlung einer großen Firma für Gase in den nördlichen Stadtbereich,
- Hafenentwicklung Stadthafen,
- Drei Hotels auf der Bahnhof-West-Seite sowie
- Bebauung der Bahnhof-Ost-Seite.

Zu der Entwicklung neuer Baugebiete zählen auch zwei große Konversionsflächen (Kasernen), bei denen aufgrund vertraglicher Regelung bereits bis 2022 die Bebauung abgeschlossen sein muss. Dies liegt in Kaufverträgen und genehmigten Zuschüssen begründet. Allein für diese beiden Konversionsflächen rechnet die Stadt mit über 1.000 Bauanträgen.

Auch bei den Schulen weist die Stadt aufgrund ihres permanenten Wachstums einen erhöhten Baubedarf aus. Im Prüfzeitpunkt soll der Neubau einer Gesamtschule entstehen. Zudem müssen Schulen und Kindertageseinrichtungen aufgrund der größer werdenden Schülerzahlen regelmäßig anbauen. Die Bauaufsicht ist hier bereits in der Phase der Standortbestimmung beteiligt. Danach folgt eine Machbarkeitsstudie mit Abstimmung eines möglichen Vorbescheides. Erst wenn diese Prozesse abgeschlossen sind, geht der eigentliche Bauantrag ein (und ab diesem Zeitpunkt wird erst der Bauantrag gezählt bzw. die Laufzeit beginnt).

Im Jahr 2019 stellt die Stadt Münster auf Grundlage ihrer Kennzahlen (siehe „Transparenz“) und den vorgenannten erwarteten Bauanträgen und veränderten Gegebenheiten sieben neue Sachbearbeiter in der Bauaufsicht ein. Hiervon werden rund 5,0 Vollzeit-Stellen Baugenehmigungen und 2,0 Vollzeit-Stellen Bauvoranfragen bearbeiten. Wie oben ausgeführt, rechnet die Stadt mit weiter steigenden Bauanträgen. Insofern wird sich die Positionierung der Stadt Münster in der vorgenannten Kennzahl noch verändern.

Bei der mit der Stellenaufstockung verbundenen Ausschreibung wurde der Stadt der steigende Fachkräftemangel deutlich. Die Besetzung der neuen Vollzeit-Stellen gestaltete sich schwierig. Noch schwieriger ist es, ausgeschriebene Stellen aufgrund von Elternzeiten oder Langzeiterkrankungen befristet zu besetzen. Ingenieure mit einer befristeten Einstellung konnte die Stadt schon seit Jahren nicht mehr einstellen. Perspektivisch sieht Münster neue Engpässe, wenn in den nächsten Jahren im Bereich der Bauaufsicht eine Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Altersgründen ausscheiden.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst, wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide waren in Münster 2018 insgesamt 4,10 Vollzeit-Stellen (2017: 4,15 Vollzeit-Stellen) in der Sachbearbeitung und 0,80 Vollzeit-Stellen (2017: 0,80 Vollzeit-Stellen) für den Overheadanteil eingesetzt.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	40	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	16,33	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	1,31	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Die Stadt Münster setzt sich im Teilbereich der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden von den anderen kreisfreien Städten erheblich ab. Die Stadt begründet dies insbesondere damit, dass viele Anfragen für den unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) eingehen, die mit komplexen baurechtlichen Fragestellungen verbunden sind. Somit wäre ein höherer Bearbeitungsaufwand je Fall gegeben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine umfangreiche Prüfung im Rahmen der Voranfragen und Vorbescheide zu einer schnelleren Bearbeitung bei den Bauanträgen führen kann. Gleichwohl zeigt der interkommunale Vergleich, dass die anderen kreisfreien Städte die Aufgabe der Voranfragen und Vorbescheide mit deutlich weniger Personal bewerkstelligen.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Münster orientiert sich bei der Aktenführung auch künftig an der Papierakte. Damit nutzt sie derzeit noch wenige Vorteile, die sich durch eine Digitalisierung ergeben könnten.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG 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,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Neue Bauanträge gehen in der **Stadt Münster** grundsätzlich in Papierform ein. Die Antragsannahme ordnet den angelegten Akten gleich nach Eingang eine Nummer zu. Mit der Aktennummer dokumentiert die Sachbearbeitung in der Software den physischen Standort der Akte. Dadurch ist die Akte für alle Beschäftigten leicht auffindbar. Ergänzend verwendet die Stadt für die drei Fallarten Baugenehmigung, Bauvoranfragen und Werbeanlagen unterschiedliche Farben bei den Aktendeckeln.

Ergänzende Unterlagen, die per Mail eingehen, druckt die Sachbearbeitung aus. Für die interne Ämterbeteiligung scannt die Sachbearbeitung in Einzelfällen die benötigten Seiten der Akte ein und versendet diese digital. Umfangreiche Unterlagen zu Anträgen erhält die Stadt in wenigen Fällen per Mail, CD oder DVD.

Die Stellungnahmen aus der Ämterbeteiligung gehen in der Bauaufsicht in der Regel digital und auf Papier ein. Die Sachbearbeitung hinterlegt diese dann in der eingesetzten Software. Durch die elektronische Bearbeitung konnte die Stadt nach eigener Einschätzung die Durchlaufzeiten der Bauanträge verkürzen. Gemessen hat sie die Durchlaufzeiten diesbezüglich jedoch nicht. Sie stützt die Aussage insbesondere darauf, dass die Sachbearbeitung die Bescheide bereits mit Eingang der elektronischen Stellungnahmen erstellt. Insofern kann die Stadt grundsätzlich von einer verkürzten Durchlaufzeit bei den Bauanträgen ausgehen.

→ **Empfehlung**

Zur Vermeidung von Doppelarbeiten sollte die Bauaufsicht Stellungnahmen ausschließlich digital annehmen. Die Ämterbeteiligung sollte sie grundsätzlich digital durchführen.

Die Stadt Münster verwendet bisher kein Dokumentenmanagementsystem zur Erfassung ihrer Bauakten. Diese werden auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens nicht digitalisiert. Die Stadt begründet dies insbesondere damit, dass zum derzeitigen Stand der Technik die Einbindung eines Dokumentenmanagementsystems eher in die Richtung einer eingescannten Papierakte geht. Mittelfristig wird im Hinblick auf das Onlinezugangsgesetz (OZG) eine Anbindung der vorhandenen Software an das künftige Portal des Landes NRW angestrebt. Perspektivisch soll die Verwaltung durch Einführung des Building Information Management (BIM) Informationen über den gesamten Lebenszyklus einer gebauten Anlage vorhalten (vom ersten Entwurf über den Bau bis hin zur Wartung und schließlich zur Außerbetriebnahme). Hieraus lässt sich beispielsweise der Weg verlegter Leitungen aufzeigen. Außerdem lassen sich dann alle Bauprozesse zunächst auf dem PC simulieren, bevor tatsächlich mit dem Bau begonnen wird. Insofern hat sich die Stadt Münster dazu entschieden, erst bei Sichtung einer lohnenswerten Alternative zum herkömmlichen Verfahren – unter Berücksichtigung einer Kosten-Nutzen-Analyse – eine entsprechende Software zu implementieren.

Dennoch könnte die Stadt Münster Synergien bei den Laufzeiten von Bauanträgen erzielen, solange sie noch keine derartige Software im Einsatz hat. Einige Vergleichskommunen digitalisieren eingereichte Bauanträge und deren Anlagen über große Scanner bereits unmittelbar nach dem Eingang. Eine Versendung der Akten für die interne Ämterbeteiligung und auch für die externe Beteiligung entfällt auf diese Weise. Auch die Stadt Münster erhält die Stellungnahmen aus der Ämterbeteiligung bereits elektronisch. Insofern würde eine regelmäßige elektronische Versendung der Bauakten an die zu beteiligenden Stellen ebenfalls Synergieeffekte mit sich bringen.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte prüfen, ob sie durch die Digitalisierung eingehender Bauanträge nebst Anlagen Synergieeffekte bei der Laufzeit erzielen kann.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Münster zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ Feststellung

Die Stadt Münster schreibt regelmäßig zahlreiche Kennzahlen fort. Sie hat konkrete Ziele definiert und überprüft anhand ihrer Kennzahlen, ob sie die Ziele erreicht.

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 **Stadt Münster** hat sich für die Bauaufsicht zwei übergeordnete Ziele gesetzt, diese im Haushaltsplan und in einem internen Berichtswesen abgebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Als erstes Ziel hat sie die Vorgabe definiert, 80 Prozent der baurechtlichen Verfahren innerhalb einer Frist von sechs Wochen zu bescheiden (siehe hierzu obige Ausführungen zur „Laufzeit von Bauanträgen“).

Als zweites Ziel legte die Stadt fest, dass mindestens 90 Prozent der Klageverfahren einer rechtlichen Überprüfung standhalten. Hierbei misst sie – entgegen der Klagequote anderer Kommunen – nicht den Anteil der Klagen an den Anträgen. Die Stadt setzt vielmehr die Anzahl der gewonnenen Klagen ins Verhältnis aller Klagen im Bereich der Bauaufsicht. Mit dieser Klagequote überwacht sie die Rechtssicherheit ihrer Bescheide. Die Bauaufsicht hat dieses Ziel intern noch verschärft. Sie möchte höchstens zwei Prozent der Klagen verlieren. Dieses Ziel hat sie nach eigener Aussage in den letzten Jahren bis 2016 erreicht. Für das Jahr 2017 weist das Ergebnis im Haushaltsplan 2019 einen Anteil erfolgloser Klageverfahren gegen die Stadt Münster von 97 Prozent aus. Auch wenn das interne Ziel hier nicht ganz erreicht wurde, ist es dennoch nicht negativ zu bewerten. In absoluten Zahlen ausgedrückt handelt es sich nur um zwei nicht gewonnene von insgesamt 61 Klageverfahren. Die Stadt begründet den guten Zielwert mit besonders geschulten und langjährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Neben den zuvor abgebildeten Zielen mit den dazugehörigen Kennzahlen erfasst Münster auch die Kennzahl „Teilergebnis pro Einwohner in Euro“ sowie den „Aufwandsdeckungsgrad“.

Für den Bereich der Bauberatung orientiert sich Münster zudem an den Kennzahlen

- Anteil der abgelehnten Anträge in Prozent sowie
- Anteil der zurückgewiesenen Anträge in Prozent.

Der Stadt ist bewusst, dass sie eine intensivere Beratung anbietet als viele Vergleichskommunen (vgl. „Bauberatung“). Sie hat sich dabei zum Ziel gesetzt, den Anteil der abgelehnten Bauanträge an der Gesamtzahl der Bauanträge auf unter fünf Prozent zu halten. Zudem soll auch

der Anteil der als unvollständig oder mangelhaft zurückgewiesenen Anträge an der Gesamtzahl der eingereichten Anträge nicht über fünf Prozent liegen. Aus den Haushaltsplänen ergibt sich, dass die Stadt dieses Ziel bis 2017 klar erreichte. 2018 hat sich der Anteil bei den Ablehnungen zwar erhöht, trotzdem liegt die Stadt auch in diesem Jahr im Bereich von fünf Prozent.

Für den Bereich der baurechtlichen Genehmigungen und Erlaubnisse hat die Stadt drei weitere Ziele konkretisiert. 75 Prozent der vollständigen Bauanträge und 70 Prozent der vollständigen Bauvoranfragen sollen innerhalb von sechs Wochen nach Antragseingang entschieden sein. Dieses Ziel hat die Stadt in den letzten zehn Jahren nach eigener Aussage aufgrund ihrer Personalausstattung nicht mehr erreicht. Der Anteil der fristgerechten Entscheidungen belief sich 2017 bei den Bauanträgen auf 64 Prozent und bei den Bauvoranfragen auf 62 Prozent. Für die Fälle des § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 ist dies gesetzlich vorgeschrieben. Allerdings kann die Bauaufsicht diese Frist aus wichtigem Grund um bis zu sechs Wochen verlängern. Diese Regelung wurde in die neue Bauordnung (§ 64 Abs. 2 BauO NRW 2018) übernommen (siehe auch „Laufzeit von Bauanträgen“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte ihre Kennzahlen um die von der gpaNRW in dieser Prüfung entwickelten Kennzahlen erweitern.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Die Stadt Münster hält wesentlich mehr Personal für die Bauberatung vor als die Vergleichskommunen.

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.

Die **Stadt Münster** setzte im Vergleichsjahr 2018 in der Bauberatung 18,72 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung (2017: 17,20 Vollzeit-Stellen) und 1,70 Vollzeit-Stellen (2017: 1,23 Vollzeit-Stellen) für den Overhead ein.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	5,97	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	8,33	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Eine gute Beratung kann zu Synergien in der Bearbeitung führen. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich ist der Stadt durchaus bewusst. Sie begründet dies u.a. an ihrem Service-Versprechen, ihre Einwohner gut zu beraten. Die Wirkung guter Information drückt sich beispielsweise in dem für die Stadt Münster bereits festgestellten sehr geringen Anteil zurückgewiesener Bauanträge aus. Zudem werden Anträge durch darüber hinaus gehende Beratungen frühzeitiger entscheidungsreif.

Die Stadt bietet Beratungstermine im Rahmen ihrer Sprechzeiten montags, mittwochs und donnerstags sowie nach Vereinbarung an. Grundsätzlich nehmen alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Bauaufsicht Aufgaben der Beratung wahr. Die Stadt Münster setzt kein eigenes Beratungsteam ein. Daraus ergibt sich auch der niedrige Overhead-Anteil für den Bereich der Bauberatungen. Dennoch hebt sich die Stadt Münster hier erheblich von den Vergleichskommunen ab. Fraglich ist, ob die Beratung in der von Münster gelebten Breite tatsächlich notwendig ist. Die Stadt Münster sieht die Funktion der Bauberatung auch als prägend für

die Erhaltung des Stadtbildes an. So wird im Rahmen der Beratungsgespräche bei Bedarf auf die Bauwilligen Einfluss genommen, um auf eine mit dem Stadtbild verträgliche Bauweise hinzuwirken.

Zudem fallen nach städtischer Aussage jährlich rund 2.500 Beratungsstunden außerhalb laufender Verfahren an. Hierbei handelt es sich um Beratungsgespräche, bevor ein Bauantrag gestellt wird. Die hierfür benötigten Stellenanteile sind wie in allen anderen Vergleichskommunen in den Kennzahlen enthalten.

Einen hohen Arbeitszeitanteil benötigt die Sachbearbeitung in Münster auch für jährlich rund 1.900 Akteneinsichten. Es besteht ein großes Interesse der Bürger daran, über Bauvorhaben ihrer Nachbarn umfassend informiert zu werden. Ob dies auch in anderen kreisfreien Städten derart ausgeprägt ist, haben wir im Rahmen dieser Prüfung nicht untersucht.

→ 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 Münster dokumentiert ihre Bauüberwachungen bisher nicht im System, sodass eine Auswertung nicht möglich ist. Objektive Kriterien für Ermessenentscheidungen sind nicht dokumentiert.

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.

Gemäß § 81 BauO NRW 2000 konnten die Kommunen die pflichtige Bauüberwachung auf Stichproben beschränken. Ab dem 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insofern liegt die Bauüberwachung seit diesem Jahr im Ermessen der Kommune.

Die **Stadt Münster** entsendet ihre Baukontrolleure bereits unmittelbar nach Eingang der Baubeginnanzeige. Diese prüfen, ob die Bauherrschaft schon vor Baubeginnanzeige mit dem Bau begonnen hat. Hierzu verwenden die Baukontrolleure Checklisten, die sie nach erfolgter Kontrolle einscannen und im System hinterlegen. Allerdings bestehen für diese Informationen in Münster derzeit keine globalen bzw. systemweiten Auswertemöglichkeiten.

Die Stadt beschäftigt 2017 und 2018 fünf Baukontrolleure. Die Stellen der Baukontrolleure hat Münster nicht mit Ingenieuren, sondern mit Technikern (i.d.R. Meister in einem Bauberuf) besetzt. Jeder von ihnen bearbeitet im Jahr rund 1.200 Arbeitsvorgänge (Bauüberwachungstermine). Eine auswertbare Untergliederung der Arbeitsvorgänge in Bauüberwachungen, gesetzlich vorgeschriebene Rohbauabnahmen, gesetzlich vorgeschriebene Bauzustandsbesichtigungen und freiwillige Bauzustandsbesichtigungen pflegen diese dabei nicht. Insofern konnte die Stadt der gpaNRW hier keine weiteren Angaben liefern.

Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauüberwachung ergeben sich aus den jeweiligen Bauvorhaben. Die Entscheidung trifft der jeweilige Sachbearbeiter.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte ihre Bauüberwachungen entsprechend der unterschiedlichen gesetzlich vorgegebenen Bauüberwachungsarten zentral erfassen, sodass sie die Anzahl der

durchgeführten Bauüberwachungen nachhalten und auswerten kann. Hierzu sollte sie auch ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauüberwachung dokumentieren.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht dokumentieren durchgeführte Bauzustandsbesichtigungen nicht im System. Sie unterscheiden nicht zwischen gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Rohbau- und Schlussabnahmen.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte die Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Die **Stadt Münster** unterscheidet bei der Erfassung ihrer Bauzustandsbesichtigungen nicht zwischen gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Rohbauabnahmen sowie gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Schlussabnahmen. Insgesamt beziffert die Stadt die Summe der beiden Abnahmearten auf 1.056 Fälle im Jahr 2017 bzw. 1.010 Fälle im Jahr 2018. Die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentierten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Münster in den Bauakten.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	k.A.	9	38	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	23,31	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19

Auffälligkeiten ergeben sich aus dem hohen Overhead-Anteil. Die Stadt hatte allerdings Schwierigkeiten bei der verursachungsgerechten Zuordnung und konnte diesen Wert nur rechnerisch ermitteln.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte die durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen sowie ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung an zentraler Stelle dokumentieren.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

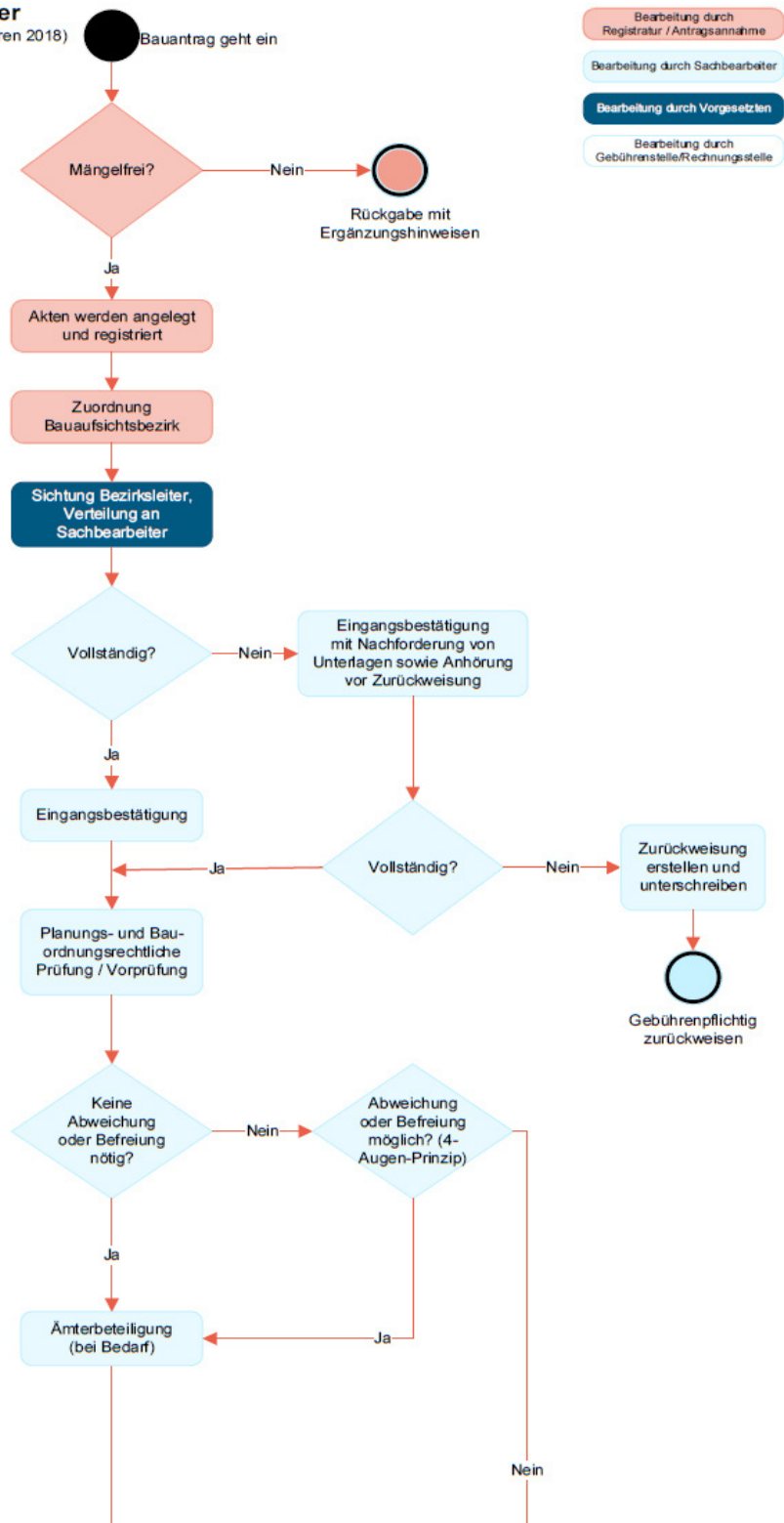
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

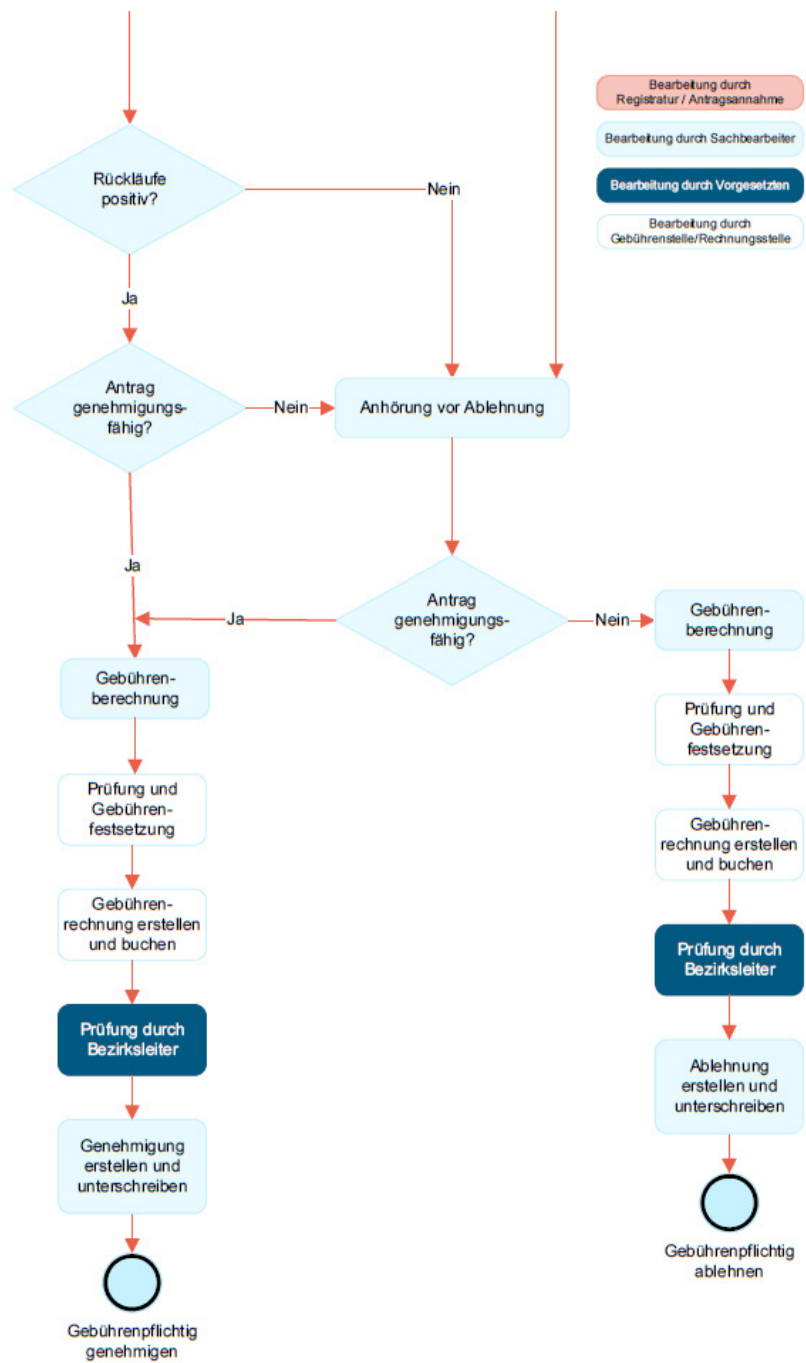
	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Münster konnte die gesetzlich vorgegebenen Fristen teilweise nicht einhalten und bietet damit Ansatzpunkte für Beschwerden oder verwaltungsgerichtliche Klagen. Durch eine fristgerechte Aufgabenerledigung könnte die Stadt derartige Angriffspunkte reduzieren.		
F2	Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad erhebt die Stadt und bildet diese jährlich im Haushaltsplan ab. Somit kann sie kontinuierlich verfolgen, ob die Gebühren kostendeckend sind. Schriftliche Regelungen, die einheitliche Ermessensentscheidungen gewährleisten, liegen nicht vor.		
F3	Die Stadt Münster muss weniger Anträge zurückweisen als drei Viertel der Vergleichskommunen. Um dieses Ziel zu erreichen, setzt die Stadt mehr Personal für eine intensive Bauberatung ein.	E3	Die Stadt Münster sollte ihren Internetauftritt an die neue Landesbauordnung anpassen und zeitnah wieder online stellen. Der hierfür erforderliche Ressourceneinsatz sollte bereitgestellt werden, da dies in der Folge zu einer Entlastung der Bauberatung führen kann.
F4	Die Stadt Münster hat eindeutige Entscheidungsbefugnisse erlassen. Sie bearbeitet den Gesamtprozess noch überwiegend in Form einer Papierakte.		
F5	Die Stadt Münster hat einen schlanken Prozessablauf. Mit Prozessoptimierungen arbeitet sie auch 2019 gezielt daran, eingefahrene aber überflüssige Abläufe zu lokalisieren und zu verschlanken.		
F6	Die Stadt Münster hat sich im Haushaltsplan Vorgaben hinsichtlich der Laufzeit von Bauanträgen gesetzt und wertet die Zielerreichung jährlich aus.		
F7	Die Stadt Münster erreicht in der Sachbearbeitung von Baugenehmigungen überdurchschnittliche Leistungswerte. Der relativ hohe Personaleinsatz bei den förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden kann hier dazu beitragen, dass bei den Baugenehmigungen nur noch geringer Prüfaufwand anfällt.		
F8	Die Stadt Münster orientiert sich bei der Aktenführung auch künftig an der Papierakte. Damit nutzt sie derzeit noch wenige Vorteile, die sich durch eine Digitalisierung ergeben könnten.	E8.1	Zur Vermeidung von Doppelarbeiten sollte die Bauaufsicht Stellungnahmen ausschließlich digital annehmen. Die Ämterbeteiligung sollte sie grundsätzlich digital durchführen.

	Feststellung		Empfehlung
		E8.2	Die Stadt Münster sollte prüfen, ob sie durch die Digitalisierung eingehender Bauanträge nebst Anlagen Synergieeffekte bei der Laufzeit erzielen kann.
F9	Die Stadt Münster schreibt regelmäßig zahlreiche Kennzahlen fort. Sie hat konkrete Ziele definiert und überprüft anhand ihrer Kennzahlen, ob sie die Ziele erreicht.	E9	Die Stadt Münster sollte ihre Kennzahlen um die von der gpaNRW in dieser Prüfung entwickelten Kennzahlen erweitern.
F10	Die Stadt Münster hält wesentlich mehr Personal für die Bauberatung vor als die Vergleichskommunen.		
F11	Die Stadt Münster dokumentiert ihre Bauüberwachungen bisher nicht im System, so dass eine Auswertung nicht möglich ist. Objektive Kriterien für Ermessenentscheidungen sind nicht dokumentiert.	E11	Die Stadt Münster sollte ihre Bauüberwachungen entsprechend der unterschiedlichen gesetzlich vorgegebenen Bauüberwachungsarten zentral erfassen, so dass sie die Anzahl der durchgeführten Bauüberwachungen nachhalten und auswerten kann. Hierzu sollte sie auch ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauüberwachung dokumentieren.
F12	Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht dokumentieren durchgeführte Bauzustandsbesichtigungen nicht im System. Sie unterscheiden nicht zwischen gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Rohbau- und Schlussabnahmen.	E12	Die Stadt Münster sollte die durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen sowie ihre Ermessensentscheidungen für oder gegen eine Bauzustandsbesichtigung an zentraler Stelle dokumentieren.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Münster
(Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)
Seite 1 von 2





→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Münster 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	7
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	7
Erfüllungsgrad Digitalisierung	11
→ Wirtschaftlichkeit	14
Zahlungsabwicklung i. e. S.	14
Vollstreckung	25
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	36

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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 der Stadt Münster erledigt ihre Aufgaben ordnungsgemäß. Die hohen Erfüllungsgrade belegen, dass die Organisation weitgehend den Idealvorstellungen der gpaNRW entspricht. Derzeit baut die Stadt ein Berichtswesen auf, durch das sich die Steuermöglichkeiten noch verbessern werden. Entwicklungsmöglichkeiten zeigen sich noch bei der Digitalisierung.

Der Personaleinsatz ist in Relation zur Einwohnerzahl unauffällig. Da relativ wenig Einzahlungen zu bearbeiten sind, entstehen höhere Aufwendungen je Einzahlung als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der hohe Anteil von Lastschriften wirkt sich für die Zahlungsabwicklung entlastend aus.

Positiv ist, dass die Stadt Münster die wenigsten ungeklärten Ein- und Auszahlungen aufweist. Im Mahnwesen erreicht sie ebenfalls eine hohe Erfolgsquote. Auf eine Kostendeckung bei Arbeiten für Dritte wird geachtet.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Münster erledigt ihre Aufgaben sehr wirtschaftlich und erfolgreich. Die Zahl der rückständigen Forderungen ist gering. Ein Manko ist die fehlende Vollstreckungssoftware. Diese könnte das Verfahren durch die elektronische Überleitung von Vollstreckungsaufträgen deutlich beschleunigen und vereinfachen. Außerdem würden sich auch die Auswertmöglichkeiten verbessern.

Geringes Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW noch bei den Vollstreckungsankündigungen. Hier sollte die Stadt auf die geringere Pfändungsgebühr bei Zahlung vor Einsatz des Aushänders hinweisen und sich auch die Portokosten erstatten lassen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung und
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand zweier Erfüllungsgrade. Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sowie
- Digitalisierung.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen hierzu Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

→ Feststellung

Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune hat entsprechend § 31 Abs. 4 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Bankkonten darf es keinen Unterschiedsbetrag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Bankkonten als auch die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse enthalten sein.

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die Stadt Münster Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die Stadt führt zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Verbuchung gutschreibender Beträge bzw. der Aufträge und Umlagen von Bank zu Bank (sog. Schwebeposten) Kontogegenüber. Die Schwebeposten lassen sich über die Listen der Bankverrechnungskonten nachweisen. Bei der Ermittlung des Kassenistbestandes bleiben sie unberücksichtigt. Sie verändern erst im Zeitpunkt der Gutschrift bzw. der Belastung den jeweiligen Kassenbestand.

Wechselgeldbestände, Handvorschüsse und Schulgirokonten weist Münster nicht im Tagesabschluss aus. Im Zeitpunkt der Prüfung unterhält die Stadt 93 Schulgirokonten. Die Schulen führen diese Girokonten eigenständig und rechnen sie jährlich mit dem Schulamt ab. Gemäß Ziffer 2.4 der Geschäftsanweisung Handvorschüsse und Geldannahmestellen rechnet das Schulamt geleistete Zahlungen bei Bedarf und spätestens zum Buchungsschluss des Haushaltsjahres mit dem Amt für Finanzen und Beteiligungen ab. Die Stadt hat in der Bilanz eine eigene Position für die Schulgirokonten eingerichtet.

Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Geschäftskonten erstreckt sich über alle liquiden Mittel. Hierzu gehören auch Bestände der Wechselgelder, Handvorschüsse und Schulgirokonten. Diese sollen die Organisationseinheiten natürlich nicht täglich mit der Zahlungsabwicklung abrechnen. Dennoch sind sie als liquide Mittel zumindest mit den jeweiligen Beständen zum 01. Januar eines jeden Jahres fortzuschreiben.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte ihre Wechselgeld- und Handvorschüsse sowie ihre Schulgirokonten als liquide Mittel in den Tagesabschluss aufnehmen.

Einige Vergleichskommunen halten keine Schulgirokonten vor. Insbesondere bei nur wenigen Bewegungen übersteigen die Aufwendungen durch Gebühren, Verwaltungs- und Prüfaufwand bei weitem den Nutzen dieser Girokonten. Die gpaNRW geht daher grundsätzlich davon aus, dass Schulen keine eigenen Girokonten vorhalten müssen.

In der Stadt Münster erfolgen über die Schulgirokonten insbesondere dezentrale Bestellungen von Verbrauchsmaterialien. Dies hat die Stadt vor einigen Jahren auf die Schulen übertragen. Sie hat die Erfahrung gemacht, dass die Abwicklung vor Ort erheblich schneller funktioniert als

zentralisiert. Zudem hat sie vorher benötigtes Personal für diese Bestellungen im Bereich Personal und Organisation seinerzeit eingespart. Gemessen daran sind die in Münster ohnehin niedrigen Gebühren für die Schulgirokonten geringer. Daher ist die Stadt Münster zu dem Ergebnis gekommen, dass sie die Schulgirokonten auch künftig weiterführen wird.

→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3¹ bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1² ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Münster einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Die Erfüllungsgrade sind als Anlage Tabelle 4 (Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) und Tabelle 5 (Digitalisierung) vollständig abgebildet.

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Münster erreicht beim Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ mit 98 Prozent einen überdurchschnittlichen 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 Münster den Maximalwert.

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 Münster** erreicht 100 Prozent (Median 97 Prozent). Damit entspricht sie bei der Ordnungsmäßigkeit der Sollvorstellung der gpaNRW.

Die „Geschäftsanweisung gem. § 31 Gemeindehaushaltsverordnung NRW zur Regelung der Finanzbuchhaltung für die Stadt Münster“ (aktuell § 32 KomHVO) vom 14.09.2011, gültig ab 21.10.2011, entspricht in den von uns untersuchten Merkmalen den rechtlichen Anforderungen.

Durch die Einführung der Datenschutz-Grundverordnung (DGSVO) müssen die Kommunen neben ihren Papierakten auch für die jeweils eingesetzte Software Löschkonzepte entwickeln. Die Stadt Münster hat hierzu bereits ein Projekt für ein eigenständiges Löschkonzept und dessen Umsetzung in Auftrag gegeben. Nicht mehr benötigte Daten kann sie dann zeitnah aus der eingesetzten Software entfernen. Der beständige Anstieg nicht mehr relevanter, aber Speicherkapazität bindender Daten führt zu einer Systemverzögerung. Diese macht sich in der täglichen Arbeit bemerkbar. Insofern hat die Löschung fehlerhafter, veralteter und nichtmehr benötigter Daten den positiven Nebeneffekt das System zu entlasten.

Nach derzeitigem Planungsstand wird Münster noch während der überörtlichen Prüfung im Jahr 2019 erstmalig aktiv am Datenbestand in der eingesetzten Software Löschungen vornehmen. Diese Löschungen wird sie im Rahmen des Umsetzungskonzeptes entsprechend definieren und dokumentieren. Dem schließt sich der Erlass einer verbindlichen Regelung für die Gesamtverwaltung an.

Organisation

→ Feststellung

Die Stadt Münster positioniert sich im Teilerfüllungsgrad Organisation mit einem überdurchschnittlichen Wert. Die schriftlichen Regelungen der Stadt Münster für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bieten eine positive Unterstützung für alle Beschäftigten. In einzelnen Punkten zeigen sich dennoch Entwicklungsmöglichkeiten.

Durch eine schriftliche Festlegung der Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse kann eine Kommune eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Die Zahlungsabwicklung wird in der **Stadt Münster** zentral vom Amt für Finanzen und Beteiligungen – Stadtkasse – wahrgenommen und verantwortet. Die Stadt hat die Vollstreckungsbehörde gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW (VwVG NRW) in Verbindung mit § 31 KomHVO zur zentralen Stelle für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmt.

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in der Stadt Münster gestellt. Die Stadt erreicht 97 Prozent (Median 88 Prozent). Der hohe Erfüllungsgrad bestätigt, dass die organisatorischen Regelungen der Stadt Münster die von der gpaNRW definierten Anforderungen bereits weitestgehend erfüllen. Daher ergeben sich bei der Organisation in den von uns betrachteten Bereichen nur geringe Optimierungsmöglichkeiten:

Die Stadt führt grundsätzlich kein Telefoninkasso durch. Sie begründet dies mit fehlendem speziell geschultem Personal. Aus Sicht der gpaNRW sollte Münster zwar nicht vorrangig auf ein

Telefoninkasso setzen, diese Möglichkeit aber auch nicht ausschließen. Sofern der Stadt die Telefonnummer eines Schuldners ohnehin bekannt ist, kann sich die Angelegenheit bereits durch einen Anruf erledigen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Schuldner seine bisherigen Zahlungen fristgerecht durchführte. Möglicherweise wurde die Zahlung dann schlichtweg vergessen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte in Einzelfällen auch auf die Möglichkeit eines Telefoninkassos zurückgreifen.

Die Stadt Münster hat ihre Arbeitsprioritäten in der Vollstreckung grundsätzlich bei „Außen- vor Innendienst“ gesetzt. Der Innendienst wird jedoch in den Fällen vorgezogen, in denen es aufgrund des Sachverhaltes geboten ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn aus früheren Vollstreckungsversuchen bekannt ist, dass eine Bearbeitung durch den Innendienst zum Erfolg führte. Zudem steuert der Innendienst über gesetzte Kennzeichen den Lauf eines Vollstreckungsauftrages. Die Ausprägung „Außen- vor Innendienst“ begründet die Stadt mit der von ihr gewünschten Präsenz und Außenwirkung. Der Fokus der Vollstreckungsbehörde ist auf den zügigen Forderungseinzug gerichtet und stützt sich daher insbesondere auf § 21 VwVG NRW. Daher ist der Anteil der Sachpfändungen nach Auskunft des Fachverantwortlichen in Münster erheblich höher als im Landesdurchschnitt der kreisfreien Städte. Dies soll sich insbesondere auch bei den Autopfändungen bemerkbar machen. Die Fallzahlen hierzu hat die gpaNRW jedoch in dieser Prüfrunde nicht erhoben, sodass wir keine Aussage hierzu treffen können.

Aus Sicht der gpaNRW bietet eine Bearbeitung im Innendienst zusätzliche Möglichkeiten. So können Forderungspfändungen eine große Wirkung erzielen.

Die Aufgaben Stundung, Niederschlagung und Erlass führt Münster derzeit weitgehend dezentral durch. Allerdings übernimmt die Zahlungsabwicklung / Stadtkasse bereits seit 2016 diese Aufgabe für das Jobcenter. Ab 2020 nimmt die Zahlungsabwicklung / Stadtkasse diese Aufgabe auch für das Sozialamt zentralisiert wahr. Seit dem 01. September 2019 läuft zudem auch eine Pilotphase für zentrale Niederschlagungen des Steuerbereichs. Perspektivisch wird die Stadt den Bereich der Niederschlagung zentralisieren. Aufgrund höherer Anforderungen wird sie die Aufgabe der Erlasse dabei nicht zentralisieren. Die Anzahl der Erlasse liegt deutlich niedriger und ist daher vernachlässigbar. Die Stadt plant, die Zentralisierung in der Vollstreckung durchzuführen.

Durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sind die gesetzlichen Vorschriften im Sinne einer wirtschaftlicheren und zügigeren Abwicklung der Geschäftsvorfälle geändert worden. So lässt die Bestimmung des § 32 Abs. 3 KomHVO ausdrücklich zu, dass Beschäftigte, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von kommunalen Ansprüchen beauftragt werden können, wenn dies der Verwaltungsvereinfachung dient und eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Münster demnach die zentrale Niederschlagung nicht in der Vollstreckung, sondern in der Zahlungsabwicklung ansiedeln.

Aus Sicht der Stadt Münster ist unter dem Begriff Zahlungsabwicklung auch der Bereich der Vollstreckung zu subsummieren. In Münster hat die Vollstreckungsbehörde einen Überblick über alle laufenden Forderungen der Stadtverwaltung. Die Stadt gewährleistet dort auch das vom Gesetzgeber geforderte Vier-Augen-Prinzip bei den Niederschlagungen. Jeder Fall (ohne

Wertgrenzen) ist im System vom jeweiligen Teamleiter freizugeben. Die strikte Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bewertet die gpaNRW positiv.

Das Amt für Finanzen und Beteiligungen beabsichtigt, die Zentralisierung der Niederschlagungen in der Vollstreckung personalneutral umzusetzen. Den zusätzlichen Arbeitsaufwand plant sie durch den Einsatz einer Vollstreckungssoftware und hiermit einhergehender Zeitersparnisse zu kompensieren. Eine personalneutrale Zentralisierung der Niederschlagung bewertet die gpaNRW ebenfalls positiv.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Niederschlagungen vollständig zentralisieren. Allerdings sollte sich die Stadt am § 32 Abs. 3 KomHVO NRW orientieren. Durch den perspektivischen Wegfall der Niederschlagungen in den dezentralen Fachbereichen sollte Münster die dort hierfür nicht mehr benötigten Stellenanteile konsequent einsparen.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

In der Stadt Münster befindet sich derzeit ein umfangreiches Berichtswesen im Aufbau. Die geplanten Kennzahlen werden die Steuerungsmöglichkeiten verbessern.

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.

Darüber hinaus sollte sie 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 Münster** erreicht im Teilerfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling 83 Prozent (Median 50 Prozent).

Gemessen an dieser Sollvorstellung ergeben sich nur wenige Optimierungsmöglichkeiten. Seit 2016 hat sich Münster intensiv mit Zielsetzungen auseinandergesetzt. Für die Gesamtverwaltung entwickelte sie die Ziele „Vermeidung der Haushaltssicherung“ und „Begrenzung des Haushaltsdefizits bis 2020“. Für das Dezernat für Finanzen und Beteiligungsmanagement benannte sie die Ziele

- „Sicherstellung der Liquidität durch ein auskömmliches Finanzergebnis“,
- „Vollständige Ausweisung des Forderungsbestandes in der Bilanz“ und
- „Ergebniswirksames Erfassen von Ausfallrisiken (in Form von Wertberichtigungen)“.

In ihrem Haushaltsplan hat die Stadt diese Ziele verankert. Diese Ziele waren bis vor ein paar Jahren noch detaillierter. Einige Ziele hatten nach Auffassung der Stadt eine zu geringe politische Steuerungsrelevanz und wurden daher nicht weitergeführt. Dies waren beispielsweise:

- Geschäftsvorfälle werden in mindestens 90 Prozent der Fälle innerhalb von drei Arbeitstagen erfasst,
- Entwurf des Jahresabschlusses wird spätestens zum 31. März des Folgejahres dem Rat zur Feststellung zugeleitet und
- Die fälligen Auszahlungen erfolgen termingerecht bzw. zumindest zu 95 Prozent innerhalb von zwei Arbeitstagen nach dem Zeitpunkt der Zahlungsfreigabe.

Seit 2019 baut Münster ein Berichtswesen zum Forderungsmanagement (FOM) auf. Es wird Monats- und Jahresberichte geben. Dies soll ein fester Bestandteil werden, durch den Missstände gezielt auffallen und die Stadt rechtzeitig Maßnahmen ergreifen kann. Die Grund- und Kennzahlen überträgt die eingesetzte Software automatisiert in das Berichtswesen. Zum Zeitpunkt der Prüfung plausibilisiert die Stadt die Kennzahlen für das Berichtswesen. In diese Plausibilisierung lässt sie auch die aus diesem Bericht hervorgehenden Kennzahlen mit einfließen. Hierzu gehört u.a. die SEPA – Lastschriftquote (siehe auch „SEPA – Lastschriftmandate“). Darauf gestützt wird Münster perspektivisch versuchen, den Anteil an SEPA – Lastschriften bei Organisationseinheiten mit einer niedrigen SEPA – Lastschriftquote durch entsprechende Maßnahmen zu erhöhen. Zudem dient das Berichtswesen zum Forderungsmanagement auch dazu, die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsabwicklung und Vollstreckungsbehörde regelmäßig zu überprüfen.

→ Feststellung

Aus den Erkenntnissen der laufenden Prüfung durch die gpaNRW hat die Stadt bereits Kennzahlen in ihr im Aufbau befindliches Berichtswesen zum Forderungsmanagement (FOM) übernommen.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ Feststellung

Bei der Digitalisierung ergibt sich in Münster mit einem Erfüllungsgrad von 47 Prozent (Median 59 Prozent) noch deutliches Optimierungspotenzial. Die Stadt ist bereits dabei, einige Prozesse zu digitalisieren. Eine Vollstreckungssoftware setzt sie dabei noch nicht ein.

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.

In der **Stadt Münster** gehen Rechnungen derzeit auch dezentral ein. Allerdings überarbeitet Münster in einem verwaltungsweiten Projekt aktuell den hiermit zusammenhängenden Workflow. Im Jahr 2019 scannt die Stadt Rechnungen erst nach der Bearbeitung (Buchung) ein. Erst

ab diesem Zeitpunkt leitet sie das Dokument elektronisch weiter. Elektronische Rechnungen nimmt die Stadt ebenfalls an. Diese durchlaufen allerdings ausgedruckt das Verfahren. Erst nach erfolgter Buchung scannt die Sachbearbeitung die Rechnungen wieder ein. Der Anteil der elektronisch eingehenden Rechnungen liegt in Münster derzeit bei rund 13 Prozent. Die Stadt teilte jedoch bereits mit, dass das Einscannen nach Überarbeitung des Workflows am Anfang des Verfahrens stehen wird und künftig elektronische Rechnungen nicht mehr ausgedruckt werden. Damit deckt sich die künftige Ausrichtung der Stadt Münster mit der Sichtweise der gpaNRW. Durch entsprechenden Softwareeinsatz ist es technisch grundsätzlich bereits möglich, Rechnungen beim Einscannen auszulesen, sodass die benötigten Daten automatisch in die Finanzsoftware übertragen werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster arbeitet bereits an einem verwaltungsweiten Workflow, um ihren Rechnungseingangsworkflow zu digitalisieren. Hierdurch können sich für die Zahlungsabwicklung Synergieeffekte ergeben.

Die Archivierung der Rechnungen erfolgt in Münster elektronisch und in Papierform. Auf die Papierrechnung wird die Stadt erst dann verzichten, wenn die technische Richtlinie zum revisionssicheren Scannen eingehalten werden kann. Dies kann die Stadt im aktuellen Workflow nicht sicherstellen und bewahrt die Rechnungen daher parallel auch in Papierform auf.

→ **Empfehlung**

Sobald die benötigten Voraussetzungen vorliegen, sollte die Stadt Münster ihren Rechnungsworkflow vollständig papierlos durchführen und Papierrechnungen nach dem Einscannen vernichten.

Seit 2019 hat die Stadt Münster im Mahnwesen die digitale Aktenführung eingeführt. Dabei digitalisiert sie alle eingehenden und ausgehenden Schreiben. Diese digitale Akte ist über die eingesetzte Finanzsoftware für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung aufrufbar. Künftig sollen auch die von intern und extern eingehenden Klärungsschreiben digitalisiert werden.

Die Zahlungsabwicklung der Stadt Münster leitet offene Forderungen nach Fristablauf in Papierform an die Vollstreckung. Hierzu druckt die Zahlungsabwicklung die Vollstreckungsaufträge aus der eingesetzten Finanzsoftware aus. Eine digitale Übertragung der Vollstreckungsaufträge ist nicht möglich, da Münster bisher keine Vollstreckungssoftware einsetzt. Die Sachbearbeitung kann in der Vollstreckung nur auf die Finanzsoftware zurückgreifen. Die weitere Bearbeitung findet in den gängigen Office-Produkten statt. Daher sind Auswertungen zum Bereich der Vollstreckung nur in wenigen Fällen möglich. Für die überörtliche Prüfung konnte die Stadt Münster lediglich Auswertungen aus der Finanzsoftware liefern.

Durch den Einsatz einer Vollstreckungssoftware könnte Münster u.a. Vollstreckungsaufträge elektronisch überleiten. Hierdurch würde sich das Verfahren deutlich beschleunigen und vereinfachen. Außerdem würden sich auch die Auswertemöglichkeiten deutlich verbessern und die Arbeit transparenter machen. Eine Vollstreckungssoftware und damit auch die elektronische Überleitung von Vollstreckungsforderungen aus der Buchhaltungssoftware nutzen bereits fast alle Vergleichskommunen. Die Notwendigkeit des Einsatzes einer Vollstreckungssoftware hat eine externe Beratungsfirma der Stadt Münster bereits 2016 empfohlen. Zum Zeitpunkt der Prüfung liegt seitens der Stadt eine Absichtserklärung vor, eine Vollstreckungssoftware in Be-

trieb zu nehmen. Von den 23 kreisfreien Städten in NRW setzt neben Münster nur eine weitere Kommune noch keine Vollstreckungssoftware ein.

Der Kommunikationsstandard XAmtshilfe wurde gegen Ende des ersten Quartals 2019 bundesweit freigeschaltet. Es handelt sich hierbei um eine bundesweite Internetplattform für den Daten- und Informationsaustausch zu Amtshilfeersuchen. Über eine Vollstreckungssoftware kann diese Schnittstelle die papierlose Übermittlung von Forderungen an andere Kommunen gewährleisten. Für die Stadt Münster bedeutet dies, dass sie ohne eine Vollstreckungssoftware keinen Nutzen aus dieser Schnittstelle ziehen könnte. Sowohl die eigenen als auch die Amtshilfeersuchen anderer Kommunen sowie die Vollstreckungsersuchen der Gläubiger ohne eigene Vollstreckung (§ 4 VO VwVG NRW) müsste die Stadt weiterhin auf Papier bearbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte für eine zügigere und effizientere Bearbeitung in der Vollstreckung und zur Nutzung der Schnittstelle XAmtshilfe zeitnah eine Vollstreckungssoftware in ihrer Vollstreckung einsetzen.

Die Vollstreckung der Stadt Münster arbeitet derzeit noch nicht mit einer elektronischen Vollstreckungsakte. Dies geht einher mit der fehlenden Vollstreckungssoftware. In der Folge hat die Stadt ihren Außendienst bisher auch nicht mit Tablet-PCs ausgestattet. Insbesondere vor dem Hintergrund der in Münster gelebten Praxis „Außen- vor Innendienst“ ließen sich mit einer entsprechenden technischen Ausstattung einige Synergieeffekte erzielen. In den Vergleichskommunen haben wir Beispiele gefunden, in denen der Außendienst über Tablet-PCs auf die elektronische – und somit stets aktuelle – Vollstreckungsakte zugreifen kann.

→ **Empfehlung**

Mit Implementierung einer Vollstreckungssoftware sollte die Stadt Münster prüfen, ob sie durch den Einsatz von Tablet-PCs im Außendienst der Vollstreckung Synergieeffekte erzielen kann. Dem sollte sie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorschalten.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Münster 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 Münster hat relativ hohe Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die meisten Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher.

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

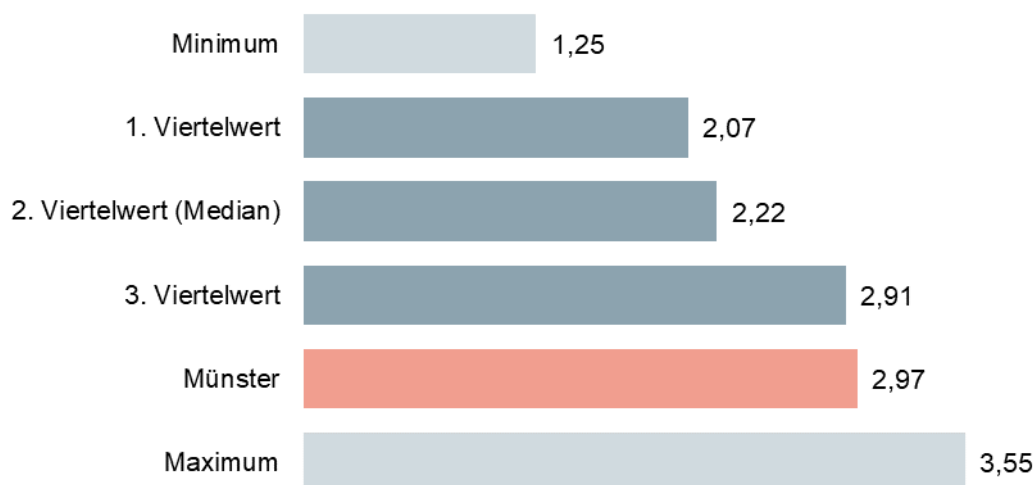
Der Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung ist in Relation zur Einwohnerzahl unauffällig. Dennoch hat die Stadt Münster höhere Aufwendungen je Einzahlung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Zahlungsabwicklung der **Stadt Münster** setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt und den weiteren Tätigkeiten gemäß unserem Aufgabenkatalog 19,46 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,33 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. 2018 reduzierte sich die Sachbearbeitung marginal auf 18,99 Vollzeit-Stellen. Beim Overhead gab es keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,68	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,61	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	10,93	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



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

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,00	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Aufwendungen je Einzahlung resultieren aus den Personal- und Sachaufwendungen (Sachbearbeitung und Overhead) sowie der Zahl der Einzahlungen. Dass Münster 2018 mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen aufwendete zeigt, dass in Relation zum Personaleinsatz wenig Einzahlungen zu bearbeiten sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mittels Lastschriftverfahren eingezogene Beträge bei der Kennzahlenbildung nicht als Einzahlungen berücksichtigt werden. Insofern sind auch die nachfolgend abgebildeten Kennzahlen zum Umfang der Lastschriften bei der Bewertung des Personaleinsatzes einzubeziehen.

Grundsätzlich lassen sich Zeitersparnisse (und damit eine Reduzierung der Vollzeit-Stellen) auch durch eine Reduzierung der bestehenden Girokonten realisieren. Die Stadt Münster unterhält im Zeitpunkt der Prüfung bei vier Banken und der Sparkasse Girokonten. In den letzten Jahren hatte sie aufgrund geringer Umsätze bereits mehrere Girokonten aufgelöst. Eine zwischenzeitliche Layoutänderung führte dazu, dass nur noch drei Girokonten in den Briefkopf passten. Aus Sicht der gpaNRW besteht auch hierfür keine Notwendigkeit. Grundsätzlich reicht nur eine Kontoverbindung im Briefkopf der Stadt aus. Allerdings benötigt die Stadt drei der fünf

Girokonten zweckgebunden für Kreditkartenverträge, Schweizer Franken und die Bundesbank. Daneben bleiben lediglich die Sparkasse und die Volksbank.

Einzahlungen

→ Feststellung

Die erhöhten Aufwendungen je Einzahlung sind durch eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl begründet. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen bearbeiten mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle als die Stadt Münster.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die die Stadt zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen ö.-r. Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den SEPA-Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

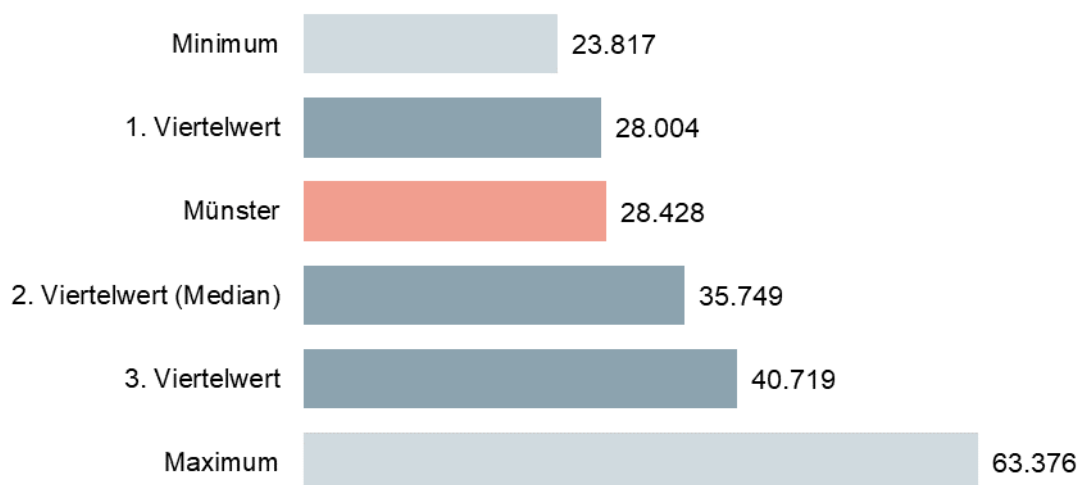
Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Bankkonten Stadt Münster

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten	537.903	539.844
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	170.816	168.573
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Bankkonten für Dritte	11.176	10.985
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	487.461	508.033

*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 Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
27.641	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

In beiden Jahren liegen die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle in Münster in etwa auf gleicher Höhe. Die Stadt erzielt 2017 einen niedrigeren Leistungswert als 75 Prozent der Vergleichskommunen. 2018 positioniert sie sich etwas höher. Sie begründet die Positionierung insbesondere mit Jahreszahlern bei Grundbesitz- und anderen Abgaben sowie mit zahlreichen Sammelavisen, bei denen einer Einzahlung ein erheblicher Arbeitsaufwand gegenübersteht. Beispielsweise zahlen die Krankenkassen teilweise hunderte Forderungen in einer Summe. Die Stadt Münster zählt im Jahr 2018 bei den drei größten Krankenkassen 352 Avise. Dazu kommen Zahlungsa-visen von kleineren Krankenkassen und die Grundbesitzabgaben. Im Durchschnitt enthält jedes Avis rund 100 Kassenzeichen. Anhand einer übersandten Übersicht müssen die Teilbeträge einzeln den jeweiligen Forderungen zugeordnet werden. Ob derartige Sammeleinzahlungen in den Vergleichsstädten in gleichem Umfang anfallen, ist aus den erhobenen Daten nicht abzuleiten.

Bei der vorgenannten Kennzahl wurden 539.844 Einzahlungen zugrunde gelegt und durch die 18,99 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung Zahlungsabwicklung dividiert. Unter zusätzlicher Berücksichtigung von rund 35.000 Einzelzahlungen durch die Sammelavise würde sich die Stadt Münster in der obigen Kennzahl mit rund 30.300 Fällen je Vollzeit-Stelle noch immer unterhalb des Medians der Vergleichskommunen positionieren.

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

Die Stadt Münster weist bei den meisten Forderungsarten einen vergleichsweise hohen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Optimierungsmöglichkeiten bieten sich insbesondere bei der VHS.

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.

Bei den Vergleichskommunen bilden wir an dieser Stelle ein Kreisdiagramm ab, das verdeutlicht, wie sich die Forderungen der Stadt auf die verschiedenen Forderungsarten verteilen. Die Stadt Münster konnte bei ihrer Auswertung die Forderungen für die Grundbesitzabgaben sowie die Verkehrsordnungswidrigkeiten nicht ausweisen. Da es sich hierbei in der Regel um die größten Positionen handelt, kann die gpaNRW keine Übersicht über die Verteilung der Forderungsarten darstellen. Die Stadt geht davon aus, perspektivisch auch diese Forderungsarten auswerten zu können.

Der größte Teil der SEPA-Lastschriftmandate (abgesehen von den vorgenannten Grundbesitzabgaben etc.) liegt für die Bereiche Hunde- und Gewerbesteuer sowie Kindergartenbeiträge vor. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viele der Forderungen in den einzelnen Forderungsarten bei der Stadt bereits durch Lastschriften eingehen.

Verteilung SEPA-Lastschriftmandate auf wiederkehrende Forderungen 2018

Grundzahl	SEPA-Lastschriftmandate	Anzahl Forderungen	Prozentualer Anteil
Gewerbesteuer	4.370	6.892	63,41
Hundesteuer	7.630	10.750	70,98
Vergnügungssteuer	69	251	27,49
Kindergartenbeiträge	4.331	9.502	45,58
Mittagsverpflegung Kita	590	1.854	31,82
VHS	54	15.604	0,35
Musikschule	3.135	5.286	59,31

Nachfolgend haben wir den Anteil der jeweiligen SEPA-Lastschriftmandate bezogen auf die einzelnen Forderungsarten in den interkommunalen Vergleich gestellt.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gewerbesteuer	63,41	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	70,98	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	27,49	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	45,58	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung Kita	31,82	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
VHS	0,35	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Musikschule	59,31	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20

In einigen Forderungsarten weist Münster bereits einen hohen Anteil an Zahlungseingängen durch Lastschriften aus. Etwas niedriger positioniert sie sich bei der Vergnügungssteuer und der Mittagsverpflegung Kita. Bei der Vergnügungssteuer handelt es sich jedoch insgesamt nur um 69 Lastschriften, die für 251 Forderungen vorliegen. Auffällig niedrig liegt hingegen der Lastschriftenanteil bei den VHS-Beiträgen. Hier stehen im Jahr 2018 insgesamt 15.604 Forderungen nur 54 Lastschriften gegenüber. In der VHS erfolgen gerade zu den Anmeldetagen in Münster noch viele Barzahlungen. Die eingenommenen Beträge zahlt die VHS bei der Sparkasse ein. Hierfür erfolgt lediglich eine einzige Sollstellung für alle Einzahlungen des Anmeldetages. Insofern liegt der Anteil ohne Lastschrift noch deutlich höher. Barzahlungen sind grundsätzlich immer nur mit hohem personellem Einsatz möglich. Zudem muss der Kunde in Münster extra zur VHS, um sich anzumelden. Gemäß Ziff. 5 der AGB VHS Münster kann die Zahlung der Kursgebühren im VHS-Infotreff in bar oder per EC-Karte erfolgen. Wird diese Möglichkeit nicht in Anspruch genommen, wird eine Rechnung erstellt und per Post zugesandt. Die Kursgebühren sind dann zum genannten Fälligkeitstermin an die Stadtkasse Münster zu überweisen. Bei nicht fristgerechter Zahlung entstehen durch das Mahn- und Vollstreckungsverfahren zusätzliche Kosten. Eine Vergleichskommune erhält von fast allen Teilnehmern an VHS – Kursen ein SEPA Lastschriftmandat. Damit erreicht sie auch den positiven Nebeneffekt, dass kein Fall im Zusammenhang mit der VHS in der Vollstreckung landet.

Viele Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer besuchen regelmäßig Angebote der VHS. Insofern kann es sinnvoll sein, wenn die VHS grundsätzlich die Möglichkeit von Mehrfachmandaten bewirbt. Ist ein Mandat erst einmal angelegt, lässt sich damit erheblicher Verwaltungsaufwand einsparen.

Derzeit verwendet die Stadt Münster bei der Gewerbesteuer lediglich SEPA-Mandate, die ihr auf Papier mit eigenhändiger Unterschrift zugehen. In den anderen Bereichen nimmt die Stadt auch per Mail eingehende SEPA-Lastschriftmandate entgegen. Die Vergleichskommunen lassen teilweise auch ein vereinfachtes Verfahren über das Internet zu. Hierdurch lässt sich Verwaltungsaufwand reduzieren. Allerdings birgt das vereinfachte SEPA-Verfahren auch ein Risiko dadurch, dass sich die Schuldner die Abbuchung leichter und länger zurückholen können. Dadurch könnten sich neue Fälle in der Mahnung und Vollstreckung ergeben. Dies möchte die Stadt vermeiden. Sie setzt daher darauf, künftig eine Online-Bezahlung über die gängigen Bezahlplattformen einzurichten. Diese bieten den Vorteil, dass das Geld nicht einfach zurückgeholt werden kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte für die Buchung von VHS – Kursen die geplanten Online-Bezahlungsmöglichkeiten zeitnah umsetzen, um den Aufwand in der Zahlungsabwicklung zu reduzieren.

Lastschriften

→ Feststellung

Der hohe Anteil von Lastschriften an den Einzahlungen wirkt sich für die Zahlungsabwicklung der Stadt Münster entlastend 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 Ganztagschule. 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.

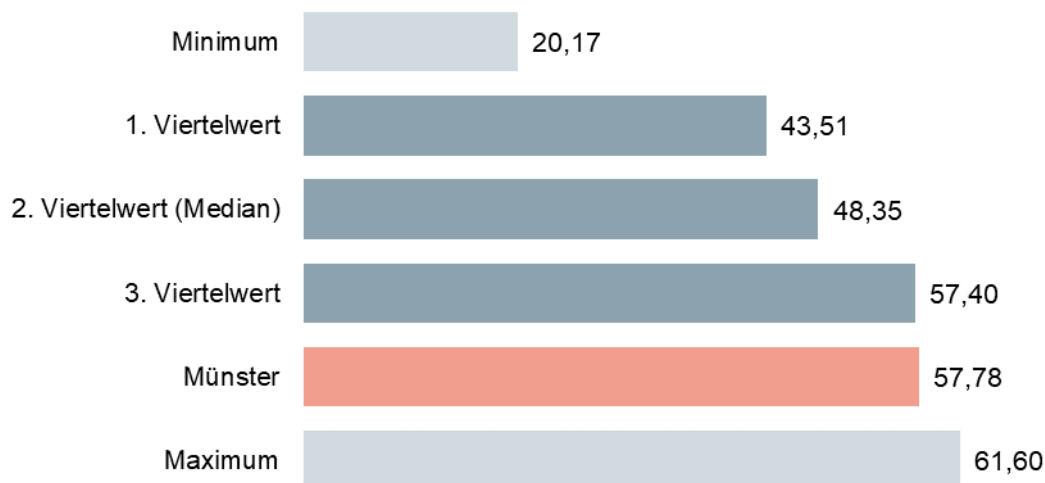
Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen 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	539.844
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	168.573
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	508.033
Gesamt	879.304
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	57,78

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

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

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
57,04	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 sein kann. 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

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,45	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Die Stadt Münster erkennt in diesem Aufgabenfeld keine Schwierigkeiten in der Bearbeitung. Dies zeigt sich auch in der Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

→ Feststellung

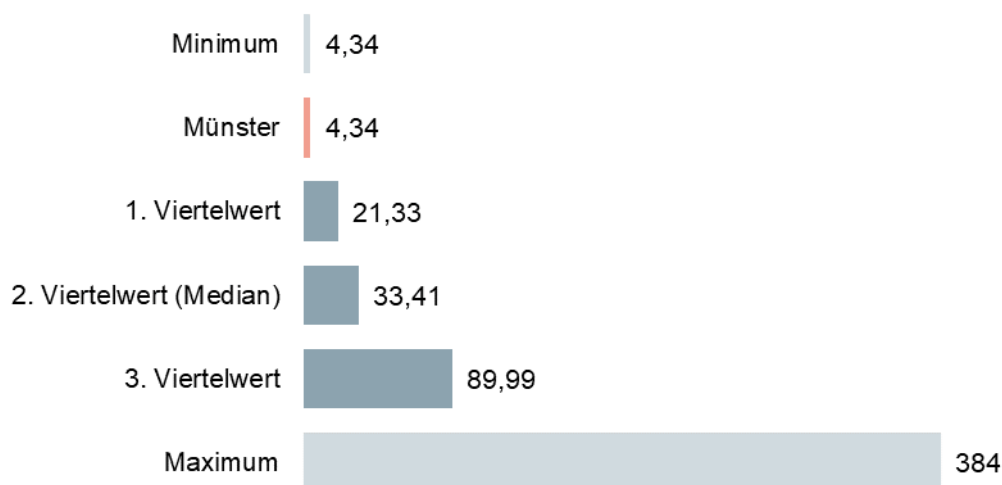
Die Stadt Münster bildet bei den ungeklärten Ein- und Auszahlungen den Minimalwert der Vergleichskommunen. Dies zeigt, dass die in Münster durchgeführten Arbeitsschritte wirken.

Den Anteil der automatisiert eingelesenen Zahlungseingänge könnte die Stadt hingegen noch erhöhen.

Gemäß § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Insofern sind Forderungen zu erfassen, bevor der Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Organisationseinheiten unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Ein- oder Auszahlungen. Zum Stichtag 09. Mai 2019 lagen in Münster 119 ungeklärte Ein- und 17 ungeklärte Auszahlungen vor.

Ungeklärte Zahlungseingänge und -ausgänge verursachen in der Zahlungsabwicklung einen höheren Arbeitsaufwand. Kommunen, die diese Werte geringhalten können, schaffen eine gewisse Entlastung bei der Sachbearbeitung.

Ungeklärte Einzahlungen und Auszahlungen je 10.000 Einwohner zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Zum Stichtag **09. November 2018** positionierte sich die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
10,13	10,13	22,07	44,26	90,33	356	23

Die Stadt Münster kann sich hier besser positionieren als die Vergleichskommunen. Dennoch gibt es auch in Münster Fälle, die gegen den Grundsatz – Forderungen unverzüglich zu erfassen – verstoßen. Bei ungeklärten Einzahlungen schreibt die Zahlungsabwicklung die Fachämter an und bittet um Stellungnahme. Geht nach entsprechender Frist kein Hinweis ein, überweist sie den Zahlungseingang zurück. Durch dieses konsequente Vorgehen erreicht Münster die positive Positionierung in der vorgenannten Kennzahl.

Daneben verzeichnet die Stadt 17 ungeklärte Auszahlungen am 09. Mai 2019. Diese wurden alle per SEPA-Lastschrift vom städtischen Girokonto eingezogen. Hiervon sind neun Auszahlungen von unberechtigten Dritten herbeigeführt worden. Die Stadt Münster holt grundsätzlich alle unberechtigten Lastschriften sofort zurück und erstattet Strafanzeige. Sie legte aber auch Ausnahmen fest. So dürfen beispielsweise Telekom, Bundeskasse und Deutsche Post Auszahlungen anfordern. Dies funktioniert aber nur in den Fällen, in denen ein diesen Stellen bekannter Text in die Buchungszeile geschrieben wird. Einige Vergleichskommunen weisen keine ungeklärten Auszahlungen aus. Dort ist eine Abbuchung ohne vorherige Anordnung nicht möglich.

Weitere Synergieeffekte für die Sachbearbeitung lassen sich durch einen hohen Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen erzielen. Die Stadt Münster bewegt sich hier im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Dies zeigt, dass hier noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent 2018

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
89,92	79,76	87,00	89,92	91,86	98,00	17

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte versuchen, durch entsprechende Vorgaben in der Finanzsoftware den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen weiter zu erhöhen.

Mahnläufe

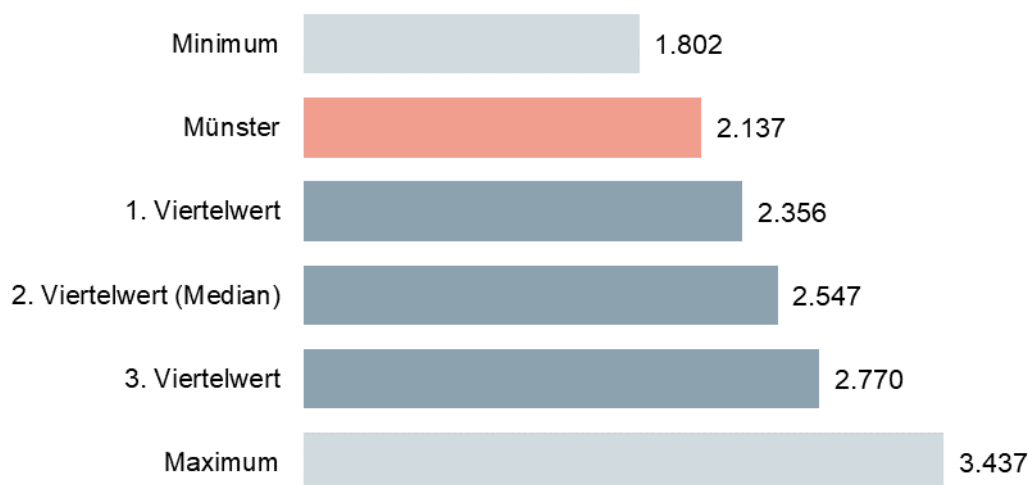
→ Feststellung

In Münster fallen bezogen auf die Einwohner weniger Mahnungen an als in vielen Vergleichskommunen. Dabei weist die Stadt eine gute Erfolgsquote mit den Mahnungen auf.

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.

2018 versendete die **Stadt Münster** 67.004 Mahnungen (2017: 60.623 Mahnungen). Im Einwohnerbezug ordnet sich die Stadt wie folgt ein:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

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

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.944	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

In beiden Jahren kann sich die Stadt Münster bei der einwohnerbezogenen Betrachtung im unteren Viertel der Vergleichskommunen platzieren. Gleichzeitig ist die Stadt im Umgang mit ihren Mahnungen äußerst erfolgreich:

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	60,07	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	65,86	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

2018 hat sich die Stadt im Vergleich zu 2017 deutlich verbessert.

Zahlungsabwicklung i. e. S. für Dritte

→ Feststellung

Die Zahlungsabwicklung für Dritte erledigt die Stadt kostendeckend.

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 nachfolgenden Einrichtungen sind hundertprozentige „Töchter“ der Stadt Münster. Diese bezahlen für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs über die Stadtkasse eine Personalkostenerstattung. In den Erträgen hat die gpaNRW diese Personalkostenerstattung ebenfalls erfasst. Verträge mit Dritten bestehen in Münster nicht. Für die städtischen Abfallwirtschaftsbetriebe wird die Zahlungsabwicklung zwar tätig und erhält dafür auch eine Kostenerstattung, jedoch nicht für den originären Zahlungsverkehr. Insofern bilden wir die Abfallwirtschaftsbetriebe nachfolgend nicht mit ab. 2017 sowie im Folgejahr stellen sich diese Werte für Münster wie folgt dar:

Zahl der Einzahlungen für Dritte

Abwicklung durch Zahlungsabwicklung für	Einzahlungen 2017	Belastung 2017	Einzahlung 2018	Belastung 2018
Kommunale Datenzentrale (KDZ)	100	97	103	92
citeq	2.505	417	2.548	416
Münster Marketing	2.682	295	2.712	267
Theater Münster	5.889	590	5.622	616
Summe	11.176	1.399	10.985	1.391

Insgesamt erhält die Stadt von den Eigenbetrieben 2017 eine Personalkostenerstattung in Höhe von 62.537 Euro und 2018 von 65.822. Diese Beträge sind geeignet, um die entstehenden Kosten zu decken.

Vollstreckung

→ Feststellung

Die Stadt Münster gehört zu den Städten mit dem geringsten Personaleinsatz in der Vollstreckung. Dadurch erreicht sie niedrige Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von einer Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Aufwendungen

→ Feststellung

Nur eine Vergleichskommune wickelt ihre Vollstreckungsforderungen noch wirtschaftlicher ab als die Stadt Münster.

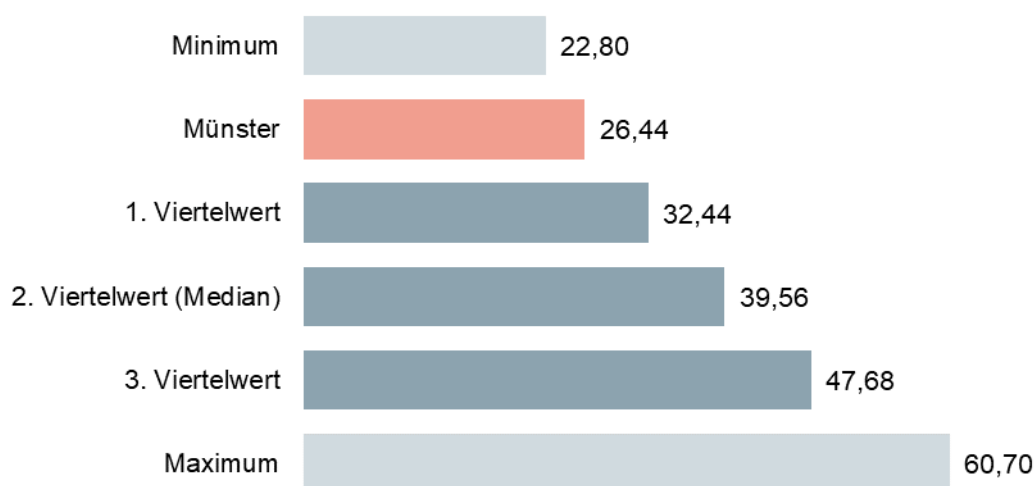
Die Vollstreckung der **Stadt Münster** setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 17,50 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,00 Vollzeit-Stellen für den Over-

head ein. 2018 ergaben sich keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,59	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,56	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	5,41	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

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 Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
26,03	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

In Münster erfolgt die Vollstreckung in der Finanzsoftware auf Basis von Vertragskontotypen. Folglich werden – bis auf wenige Ausnahmen – alle überfälligen Forderungen in nur einem Vollstreckungsauftrag aufgeführt.

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Münster erhebt bei den Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr. Sie verzichtet allerdings auf die Erstattung des Portos. Eine Optimierungsmöglichkeit wäre, den Schuldner darauf hinzuweisen, dass er bei sofortiger Zahlung nur die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten hat.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung der Kommunen 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.

Vollstreckungen kündigt die **Stadt Münster** mit der „Zahlungsaufforderung und Vollstreckungsankündigung durch den Vollziehungsbeamten“ an. Diese sind mit konkreten Maßnahmen versehen. Die Handlung einer konkreten Vollziehungskraft geht daraus hervor. Die Stadt listet die Forderungen auf, die sie im Verwaltungszwangsverfahren einzuziehen hat. Hierzu gehören neben der eigentlichen Hauptforderung die Nebenforderungen

- Säumniszuschläge und
- Vollstreckungskosten.

Die detaillierten Nebenforderungen haben die Schuldner bereits mit der vorangegangenen Mahnung erhalten, sodass sie in der Vollstreckungsankündigung als Summe ausgewiesen sind. Die Säumniszuschläge ermittelt das eingesetzte System bis zum Ausdruck des Vollstreckungsauftrages, auf dem der Säumniszuschlag dann ausgewiesen wird. Mit Versendung der Vollstreckungsankündigung erhebt Münster die volle Pfändungsgebühr. Die Stadt begründet dies insbesondere mit ihrer außendienstorientierten Ausrichtung. Ein Zahlungseingang, bevor sich der Außendienst an Ort und Stelle begeben hat, kommt in der Regel nicht vor. Findet jedoch eine Zahlung an den Vollziehungsbeamten im Büro statt, erhebt die Stadt nur die halbe Pfändungsgebühr.

Obwohl die grundsätzliche Ausrichtung der gpaNRW eine andere ist (s.o.), kann es aufgrund des vorrangigen Außendienstes in Münster geboten sein, direkt die volle Pfändungsgebühr zu veranschlagen und ggf. auf den anteiligen Betrag zu verzichten. Eine Optimierung des Verfahrens könnte darin liegen, in der Pfändungsankündigung den Schuldner darauf hinzuweisen, dass nur die halbe Pfändungsgebühr anfällt, wenn dieser vor dem Einsatz des Außendienstes die geforderte Zahlung leistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Schuldner bei den Pfändungsankündigungen darauf hinweisen, dass die Gebühren niedriger ausfallen, wenn der Außendienst sich nicht an Ort und Stelle begeben muss.

Bei der Zahlungsaufforderung und Vollstreckungsankündigung durch den Vollziehungsbeamten verzichtet die Stadt Münster auf das zugehörige Porto. Dieses macht sie derzeit nur bei Vollstreckung durch den Innendienst geltend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte bei der Zahlungsaufforderung und Vollstreckungsankündigung durch den Vollziehungsbeamten auch das zugehörige Porto erheben.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Münster

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	22.903	21.278
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	7.594	6.727
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	24.466	23.056
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	20.308	19.081
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	36.126	37.600
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	21.860	19.645
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	10.940	k.A.

In den beiden Jahren zeigen sich nahezu vergleichbare Zu- und Abgänge. Diese vergleichen wir nachfolgend in Verbindung mit den zuvor aufgeführten besetzten Vollzeit-Stellen.

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.)

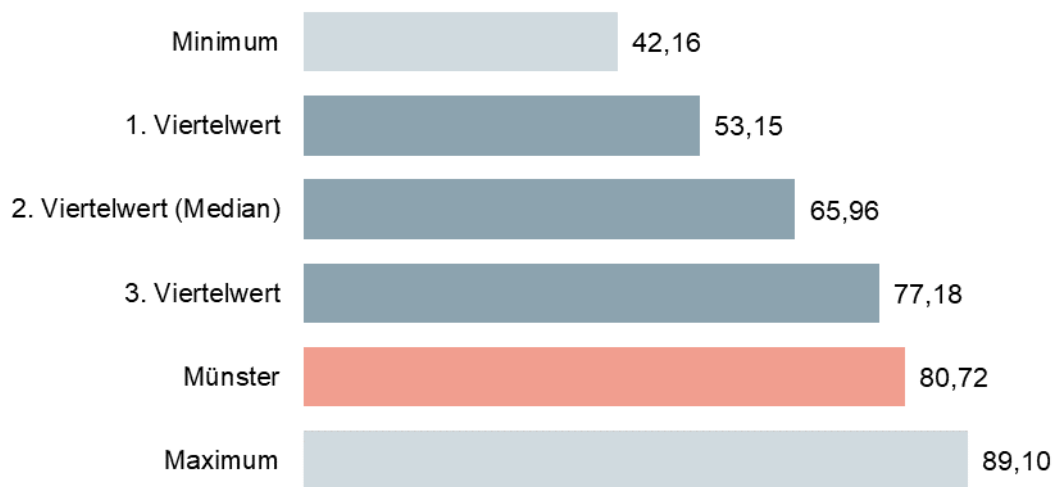
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	1.157.149	1.248.432
Summe Aufwendungen in Euro	1.523.473	1.546.638
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	74,52	80,72

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



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

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
74,52	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Die Stadt Münster konnte ihre Positionierung beim Aufwandsdeckungsgrad im Jahr 2018 verbessern. Dies zeigt, dass die Vollstreckung grundsätzlich effizient ist. Trotz dieser positiven Positionierung im interkommunalen Vergleich zeigt sich bei Betrachtung der Einzelwerte für die Stadt Münster ein Optimierungspotenzial.

Nebenforderungen 2018

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil realisierte Mahngebühren an realisierten Nebenforderungen	25,46	19,11	23,45	25,46	28,77	36,30	15
Anteil realisierte Pfändungsgebühren an realisierten Nebenforderungen	37,17	8,98	19,73	25,67	34,55	39,95	14
Anteil realisierte Verzugs- und Stundungszinsen an realisierten Nebenforderungen	7,51	0,00	0,70	2,31	4,57	19,33	12
Anteil realisierte Säumniszuschläge an realisierten Nebenforderungen	25,51	20,09	30,63	37,08	48,56	53,93	15
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	16,90	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Insbesondere bei den Säumniszuschlägen liegt Münster nahe des Minimalwertes. Dies liegt nach Aussage der Stadt in den geringen Liegezeiten der Forderungen begründet. Durch den Einsatz einer Vollstreckungssoftware könnte die Stadt die Säumniszuschläge mit weniger Aufwand generieren, weil das händische Nachberechnen entfällt. Die hingegen im besten Viertel der Vergleichskommunen liegende Platzierung bei den Pfändungsgebühren zeigt, dass die Stadt Münster die in den Vollstreckungsaufträgen generierten Pfändungsgebühren auch konsequent einfordert.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Münster konnte die Anzahl der an andere Kommunen abgegebenen eigenen Vollstreckungsforderungen nicht benennen. Daher kann die gpaNRW nicht darstellen, wie hoch der Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den bestehenden eigenen Forderungen ist. Dies liegt in Münster in der fehlenden Vollstreckungssoftware begründet (siehe hierzu auch „Digitalisierung“). Der Median der Vergleichskommunen liegt bei rund zwölf Prozent.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ Feststellung

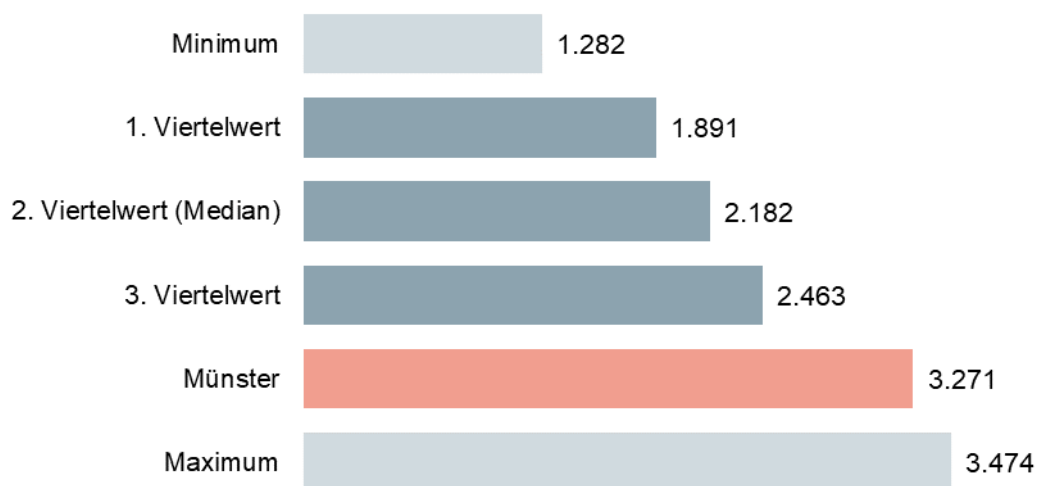
Die Stadt Münster gehört 2017 und 2018 zu den Städten mit den höchsten Leistungswerten bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Gleichzeitig weist sie eine hohe Erfolgsquote und geringe Rückstände auf.

Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Münster

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	3.313	3.271
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.743	1.600
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.559	2.408

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 Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3.313	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die in Münster praktizierte Vollstreckungspraxis auch erfolgreich ist.

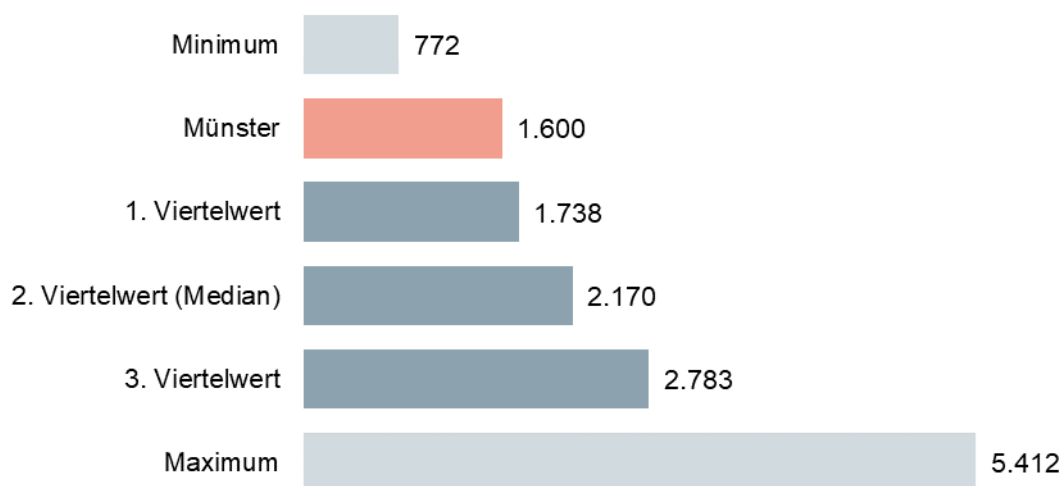
Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Münster	Minimum	1.Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	79,04	33,88	63,59	69,69	76,59	90,56	17
2018	78,24	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

Neben den abgewickelten Vollstreckungsforderungen gibt die Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Erkenntnisse über etwaige Rückstände.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



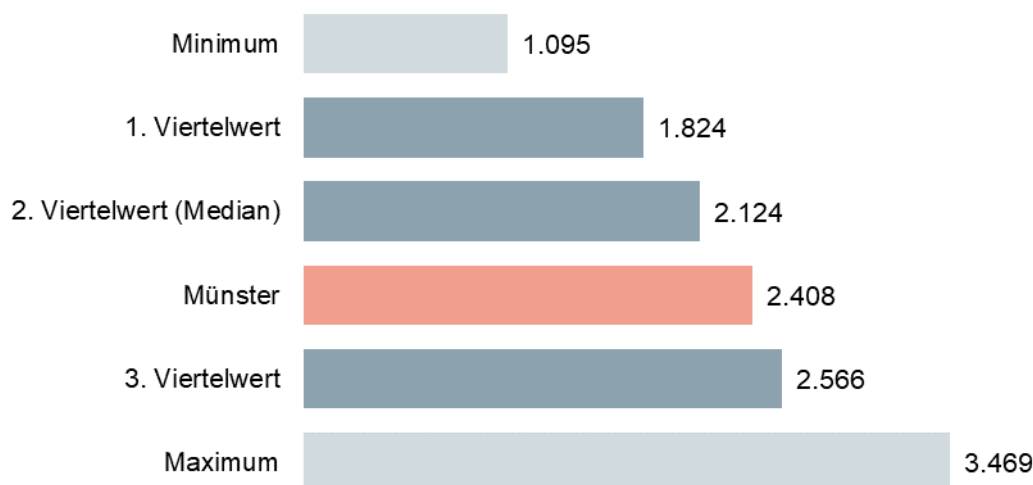
In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.743	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Münster hat weniger bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle als rund Dreiviertel der Vergleichskommunen. Aufgrund der hohen Leistungskennzahl bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen konnte die Stadt Münster ihre Rückstände 2018 weiter verringern.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

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

Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.559	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Bei den neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt Münster im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Da sie jährlich mehr Fälle bearbeitet als neu hinzukommen, könnten sich die Rückstände mit dem eingesetzten Personal noch weiter reduzieren.

Vollstreckung für Dritte

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle einer Kommune hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das sind vor allem

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) (u. a. Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände),
- Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW (u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des § 114 a GO NRW),
- Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Kommune unterschiedliche Kostenregelungen zu beachten.

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht erfolgreich war, hat der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.
- Entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind in diesem Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Über die Amts- und Vollstreckungshilfe hinaus hat die **Stadt Münster** keine weiteren Aufgaben in der Vollstreckung für Dritte übernommen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten ergab keinen Unterschiedsbetrag.	E1	Die Stadt Münster sollte ihre Wechselgeld- und Handvorschüsse sowie ihre Schulgirokonten als liquide Mittel in den Tagesabschluss aufnehmen.
F2	Die Stadt Münster erreicht beim Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ mit 98 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert.		
F3	Im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit erreicht die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Münster den Maximalwert.		
F4	Die Stadt Münster positioniert sich im Teilerfüllungsgrad Organisation mit einem überdurchschnittlichen Wert. Die schriftlichen Regelungen der Stadt Münster für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bieten eine positive Unterstützung für alle Beschäftigten. In einzelnen Punkten zeigen sich dennoch Entwicklungsmöglichkeiten.	E4.1	Die Stadt Münster sollte in Einzelfällen auch auf die Möglichkeit eines Telefoninkassos zurückgreifen.
		E4.2	Die Stadt Münster sollte die Niederschlagungen vollständig zentralisieren. Allerdings sollte sich die Stadt am § 32 Abs. 3 KomHVO NRW orientieren. Durch den perspektivischen Wegfall der Niederschlagungen in den dezentralen Fachbereichen sollte Münster die dort hierfür nicht mehr benötigten Stellenanteile konsequent einsparen.
F5	In der Stadt Münster befindet sich derzeit ein umfangreiches Berichtswesen im Aufbau. Die geplanten Kennzahlen werden die Steuerungsmöglichkeiten verbessern.		
F6	Aus den Erkenntnissen der laufenden Prüfung durch die gpaNRW hat die Stadt bereits Kennzahlen in ihr im Aufbau befindliches Berichtswesen zum Forderungsmanagement (FOM) übernommen.		
F7	Bei der Digitalisierung ergibt sich in Münster mit einem Erfüllungsgrad von 47 Prozent (Median 59 Prozent) noch deutliches Optimierungspotenzial. Die Stadt ist bereits dabei, einige Prozesse zu digitalisieren. Eine Vollstreckungssoftware setzt sie dabei noch nicht ein.		
F8	Die Stadt Münster arbeitet bereits an einem verwaltungsweiten Workflow, um ihren	E8.1	Sobald die benötigten Voraussetzungen vorliegen, sollte die Stadt Münster ihren

	Feststellung		Empfehlung
	Rechnungseingangsworkflow zu digitalisieren. Hierdurch können sich für die Zahlungsabwicklung Synergieeffekte ergeben.		Rechnungsworkflow vollständig papierlos durchführen und Papierrechnungen nach dem Einscannen vernichten.
		E8.2	Die Stadt Münster sollte für eine zügigere und effizientere Bearbeitung in der Vollstreckung und zur Nutzung der Schnittstelle XAmtshilfe zeitnah eine Vollstreckungssoftware in ihrer Vollstreckung einsetzen.
		E8.3	Mit Implementierung einer Vollstreckungssoftware sollte die Stadt Münster prüfen, ob sie durch den Einsatz von Tablet-PCs im Außendienst der Vollstreckung Synergieeffekte erzielen kann. Dem sollte sie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorschalten.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Münster hat relativ hohe Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten. Die meisten Kommunen erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher		
F2	Der Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung ist in Relation zur Einwohnerzahl unauffällig. Dennoch hat die Stadt Münster höhere Aufwendungen je Einzahlung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.		
F3	Die erhöhten Aufwendungen je Einzahlung sind durch eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl begründet. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen bearbeiten mehr Einzahlungen je Vollzeit-Stelle als die Stadt Münster.		
F4	Die Stadt Münster weist bei den meisten Forderungsarten einen vergleichsweise hohen Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten aus. Optimierungsmöglichkeiten bieten sich insbesondere bei der VHS.	E4	Die Stadt Münster sollte für die Buchung von VHS – Kursen die geplanten Online-Bezahlmöglichkeiten zeitnah umsetzen, um den Aufwand in der Zahlungsabwicklung zu reduzieren.
F5	Der hohe Anteil von Lastschriften an den Einzahlungen wirkt sich für die Zahlungsabwicklung der Stadt Münster entlastend aus.		
F6	Die Stadt Münster bildet bei den ungeklärten Ein- und Auszahlungen den Minimalwert der Vergleichskommunen. Dies zeigt, dass die in Münster durchgeführten Arbeitsschritte wirken.	E6	Die Stadt Münster sollte versuchen, durch entsprechende Vorgaben in der Finanzsoftware den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen weiter zu erhöhen.

	Feststellung		Empfehlung
F7	In Münster fallen bezogen auf die Einwohner weniger Mahnungen an als in vielen Vergleichskommunen. Dabei weist die Stadt eine gute Erfolgsquote mit den Mahnungen auf.		
F8	Die Zahlungsabwicklung für Dritte erledigt die Stadt kostendeckend.		

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

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Münster gehört zu den Städten mit dem geringsten Personaleinsatz in der Vollstreckung. Dadurch erreicht sie niedrige Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung.		
F2	Nur eine Vergleichskommune wickelt ihre Vollstreckungsforderungen noch wirtschaftlicher ab als die Stadt Münster.		
F3	Die Stadt Münster erhebt bei den Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr. Sie verzichtet allerdings auf die Erstattung des Portos. Eine Optimierungsmöglichkeit wäre, den Schuldner darauf hinzuweisen, dass er bei sofortiger Zahlung nur die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten hat.	E3.1	Die Stadt Münster sollte die Schuldner bei den Pfändungsankündigungen darauf hinweisen, dass die Gebühren niedriger ausfallen, wenn der Außendienst sich nicht an Ort und Stelle begeben muss.
		E3.2	Die Stadt Münster sollte bei der Zahlungsaufforderung und Vollstreckungsankündigung durch den Vollziehungsbeamten auch das zugehörige Porto erheben.
F4	Die Stadt Münster gehört 2017 und 2018 zu den Städten mit den höchsten Leistungswerten bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Gleichzeitig weist sie eine hohe Erfolgsquote und geringe Rückstände auf.		

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, 4.3.1 und 4.3.2 GA Fibu vom 14.09.2011
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, GA Kredite und Derivate vom 09.11.2012
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, GA Fibu Nr. 5.1.1
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, GA Stundungsanweisung
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, GA Stundungsanweisung Nr. 2.2.2.2 Nachweise in Niederschlagungslisten in den Ämtern
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	GA Fibu Nr. 2.2.2
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Anwendungshandbuch und Berechtigungsrahmenkonzept, abgestimmt mit citeq
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	GA Fibu Nr. 4.5.4
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, GA Handvorschüsse und Geldannahmestellen vom 09.07.2018
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, GA Fibu Nr. 4.5.9
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	JA, GA Handvorschüsse und Geldannahmestellen Nr. 2.2 und 3.2

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, GA Fibu Nr. 3.3.6.3
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, GA Fibu Nr. 7
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, GA Verwahrtelass vom 06.06.2011
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, unterschiedliche Workflows
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, verbindliche Arbeitsanweisung für die Zahlungsabwicklung
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				87	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				100		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja.
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	Ja, Prüfung regelmäßig durch RPA
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, automatische Verrechnungssteuerung läuft jede Nacht
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, systemseitig vorgegeben

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Außen- vor Innendienst
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja.
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja.
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Nein, Niederschlagung soll aber zeitnah zentralisiert werden. Überwachung der Fristen erfolgt.
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, GA Fibu Nr. 2.1.7 und 2.5
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, GA und Vermerke
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, mit Kämmerin abgestimmte umfassende Vermerke
	Punktzahl Organisation				70	72	
	Erfüllungsgrad Organisation in Prozent				97		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Ziele im Haushaltsplan, ab 2019 Berichtswesen.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ab 2019 Bericht zum Forderungsmanagement (FOM)
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				10	12	

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling in Prozent				83		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				167	171	
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent				98		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	nein	0	2	0	2	Nein, zentral und dezentral
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	Ja.
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	1	Ja, künftig wird der Scan am Anfang des Workflows stehen
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:						
34	angenommen	ja	1	1	1	1	Ja.
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	nein	0	1	0	1	Nein.
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					Ungefähr 13 Prozent.
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					Grundsätzlich aus allen Bereichen.
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					Derzeitiger Prozess, Verbesserungen sind in Bearbeitung.
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	Ja.
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	Nein.
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Ja.
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Ja.
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte.	nein	0	2	0	2	Nein.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdrücke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	Nein.
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstellen) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	Ausgehende nein, eingehende teilweise (z.B. Beitragsservice hat elektronische Schnittstelle)
	Punktzahl Digitalisierung				8	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung in Prozent				47		

➔ 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